
ME
F75
I ТОМ



СОБРАНІЕ СОЧИНЕНІЙ

А. Д. ГРАДОВСКАГО

Для жизни нужна сила, сила въ знаніи, знаніе въ трудѣ.

Изъ письма А. Д. Градовскаго 1866 г.

ТОМЪ ПЕРВЫЙ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. Остр., 5 лин., 28.
1899.





2699

Изданіе сочиненій покойнаго профессора С.-Петербургскаго Университета Александра Дмитріевича Градовскаго (1841—1889) имѣетъ цѣлью дать перепечатку важнѣйшихъ изъ многочисленныхъ его трудовъ ученаго и публицистическаго содержанія. Въ точномъ смыслѣ полное изданіе этихъ трудовъ возможно будетъ только послѣ цѣлаго ряда подготовительныхъ работъ, необходимыхъ для собранія всего имъ написаннаго и напечатаннаго. Работы эти замедляются между прочимъ тѣмъ обстоятельствомъ, что многія изъ публицистическихъ статей А. Д. Градовскаго появились въ печати безъ его подписи, почему установленіе принадлежности ихъ его перу представляетъ иногда непреодолимыя трудности. Тѣмъ не менѣе издатели признали своевременнымъ приступить къ изданію сочиненій А. Д. Градовскаго въ особенности потому, что многія изъ нихъ давно уже стали библіографической рѣдкостью. Въ предположенныхъ къ изданію томахъ будутъ помѣщены какъ всѣ обширныя монографіи и статьи научнаго содержанія, такъ и большая часть работъ публицистическаго характера, печатавшихся въ различныхъ періодическихъ изданіяхъ. Кромѣ того въ одномъ изъ томовъ будетъ предложенъ біографическій очеркъ покойнаго профессора. Выходъ очерка, а также первыхъ томовъ изданія вызоветъ, быть можетъ, живой интересъ къ этому ученому и общественному дѣятелю и облегчитъ издателямъ трудъ составленія дополнительныхъ томовъ, гдѣ должны найти мѣсто и тѣ статьи, принадлежность которыхъ А. Д. Градовскому пока подвержена сомнѣнію.

Наблюденіе за настоящимъ изданіемъ приняли на себя академикъ А. А. Шахматовъ и приватъ-доцентъ С.-Петербургскаго Университета Ф. А. Вальтеръ.

При распредѣленіи матеріала издатели пользовались совѣтами Л. З. Слонимскаго, которому и приносятъ свою искреннюю благодарность.

Въ составъ настоящаго перваго тома вошли:

1) Вступительная лекція по государственному праву, читанная въ С.-Петербургскомъ Университетѣ 10 октября 1866 года. Напечатана въ Журналѣ Министерства Юстиціи за 1866 годъ, № 11, ноябрь, стр. 223—240.

2) Рѣчь о современномъ направленіи государственныхъ наукъ (произнесенная на годичномъ актѣ Императорскаго С.-Петербургскаго Университета, 8 февраля 1873 года). Напечатана въ Протоколахъ засѣданій Совѣта Императорскаго С.-Петербургскаго Университета за первую половину 1872—1873 акад. года съ приложеніями. С.-Петербургъ, 1873 г., стр. 94—108.

3) Высшая администрація Россіи XVIII ст. и генералъ-прокуроры. С.-Петербургъ, Типографія Ивана Бочкарева, 1866 г., XVI и 284 стр. и „Положенія“, 3 стр. 8° (Диссертація на степень магистра государственнаго права).

4) Историческій очеркъ учрежденія генералъ-губернаторствъ въ Россіи. Напечатанъ въ Русскомъ Вѣстникѣ за 1869 годъ, ноябрь, стр. 1—31, и декабрь, стр. 396—413. Перепечатанъ въ сборникѣ „Политика, Исторія и Администрація“. С.-Петербургъ и Москва, 1871 г., стр. 415—445.

5) Государственный строй древней Россіи. „Вѣче и Князь. Русское государственное устройство и управленіе во времена князей Рюриковичей. Историческіе очерки В. И. Сергѣевича. Москва, 1867 г.“. Напечатано въ Журналѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія за 1868 годъ, октябрь, стр. 101—143. Перепечатано въ сборникѣ „Политика, Исторія и Администрація“, стр. 50—87.

6) Эпизодъ изъ исторіи церковнаго управленія. „Монастырскій приказъ (1649—1725 г.). Опытъ историко-юридическаго изслѣдованія Свящ. М. Горчакова. С.-Петербургъ, 1868 г.“. Напечатанъ въ Русскомъ Вѣстникѣ за 1868 годъ, августъ, стр. 597—637. Перепечатанъ въ сборникѣ „Политика, Исторія и Администрація“, стр. 88—120.

При перепечаткѣ указанныхъ произведеній А. Д. Градовскаго было признано необходимымъ исправить, насколько это представлялось возможнымъ, вкравшіяся въ нихъ типографскія опечатки и неточности въ цитатахъ.

ВСТУПИТЕЛЬНАЯ ЛЕКЦІЯ

ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ.

Читанная въ С.-Петербургскомъ Университетѣ А. Градовскимъ, 10 октярбя 1866 года.

Мм. Гг.! Изложеніе каждой науки почти всегда начинается съ болѣе или менѣе обширныхъ доказательствъ ея необходимости, а иногда и превосходства ея надъ всѣми другими. Мы не сдѣлаемъ здѣсь ни того, ни другого. Подобныя заявленія неумѣстны у насъ,— въ странѣ, гдѣ каждый, сколько-нибудь значительный элементъ общества призванъ къ дѣятельному участію въ государственной жизни. Землевладѣнію и общинамъ отведена значительная доля участія въ мѣстномъ управленіи; талантамъ страны открыто широкое поле адвокатуры; публицистамъ предоставлена свобода слова; реформы подвергаются предварительному обсужденію гласно и откровенно цѣлымъ обществомъ; общественная совѣсть въ лицѣ присяжныхъ засѣдателей участвуетъ въ судѣ, отъ нихъ зависятъ рѣшенія важнѣйшихъ вопросовъ объ имуществѣ и чести гражданъ; всѣ, сколько-нибудь важныя силы страны заботливо организуются въ рядъ стройныхъ учрежденій. Нужно ли же настаивать на необходимости науки, которая въ итогѣ изслѣдуетъ законы правильнаго государственнаго развитія, организаціи общественныхъ силъ, подготовляетъ къ общественной дѣятельности, выясняя прямыя обязанности гражданина и просвѣщая общественную совѣсть? Никто не сомнѣвается въ томъ, что для насъ необходима государственная наука,—и притомъ не иноземная, а основанная на національныхъ началахъ государственной, земской жизни, а, слѣдовательно, и національнаго государственнаго права. Принимаясь за преподаваніе этой науки въ университетѣ, я невольно останавливаюсь предъ важностію принятой на себя задачи и предъ сложными требованіями времени. Ко всѣмъ этимъ затрудненіямъ присоединяется еще позднее время года, когда я начинаю свое преподаваніе. Многое приходится предполагать извѣстнымъ, тѣмъ не менѣе мы должны остановиться на нѣкоторыхъ существенныхъ вопросахъ и прежде всего на вопросѣ—что такое государство?

Опредѣленія сущности государства до настоящаго времени неудачны, какъ всѣ попытки опредѣлить сущность учрежденій и явленій, въ основѣ которыхъ лежитъ абсолютное понятіе. Въ области поли-

тическихъ наукъ вопросы, что̀ такое государство, семья, собственность?—напоминаютъ вопросы о сущности многихъ физическихъ явленій, разрѣшенію которыхъ посвящаютъ свои силы многіе изъ лучшихъ естествоиспытателей. Каждому знакомы эти явленія настолько, что онъ безошибочно отличитъ ихъ одно отъ другого, каждый нѣсколько разъ въ день ощущаетъ на себѣ ихъ вліяніе, у каждаго сложился относительно ихъ длинный рядъ признаковъ, у каждаго составилось ихъ описаніе. Но неуловимая сущность этихъ явленій остается до настоящаго времени недосягаемою цѣлію ученыхъ изысканій. Одинъ представитель науки за другимъ давали свои опредѣленія, одна школа за другою сходила съ поприща науки, передавая тотъ же неразъясненный вопросъ своимъ преемникамъ. Исторія этихъ попытокъ представляетъ поучительный примѣръ безсилія человѣческаго ума проникнуть въ вопросы, недоступные истинно и единственно научному методу, наблюденію и опыту.

Древность не оставила намъ опредѣленія государства. Она, въ лицѣ Платона, Аристотеля, Цицерона, твердо установила понятіе о его необходимости, выяснила до нѣкоторой степени вопросы о цѣли его, о функціи власти, о соотношеніи различныхъ его органовъ, но самая сущность его осталась въ сторонѣ отъ классической науки. Величайшій систематикъ и логикъ древняго міра, Аристотель, совершенно обходитъ этотъ вопросъ. Государство онъ называетъ нѣкоторою формою человѣческаго общежитія, которой цѣль — благо. Хотя онъ впослѣдствіи и прибавляетъ, что оно есть высшая форма этого общежитія, но очевидно, что количество эпитетовъ не много облегчитъ разъясненіе вопроса. Древность и не могла стать въ научное, т.-е. въ критическое отношеніе къ государству. Человѣкъ до такой степени поглощался понятіемъ гражданина, личность такъ исчезала въ государствѣ, что познаніе природы и организаціи общества не могло найти для себя свободнаго и не исполненнаго національныхъ предразсудковъ ума. Содержаніе древней науки о государствѣ вполнѣ опредѣляется положительною организаціею существующихъ государствъ. Самыя смѣлыя утопіи представляютъ лишь идеализированную дѣйствительность. Смѣлый полетъ генія Платона не пошелъ дальше дорическаго и критскаго государствъ въ ихъ идеальной формѣ. Безъ критики вносились въ ученіе о государствѣ временные предразсудки, продуктъ самообожанія и эгоизма узкой національности. Въ настоящее время творенія этихъ философовъ представляютъ богатый матеріалъ для изслѣдованія государственныхъ и общественныхъ элементовъ въ ихъ первобытной простотѣ и чистотѣ, но ничего не говорятъ намъ о сущности таинственнаго явленія, называемаго государствомъ.

Болѣе десяти столѣтій прошло послѣ паденія древней цивилизаціи, прежде чѣмъ появилась новая научная теорія, выработанная на Европейской почвѣ. Философское движеніе, открывающее собою эпоху возрожденія, отозвалось и на государственной наукѣ рядомъ обобщеній, въ которыхъ мыслители думали уловить сущность государства. На этихъ умозрѣніяхъ легко можно прослѣдить вліяніе общаго состава человѣческихъ знаній того времени и тѣхъ пріемовъ, которыми умъ былъ вооруженъ для изслѣдованій всякаго рода. Съ одной стороны богатое наслѣдіе классической древности, преимущественно система римскаго права, заранѣе опредѣляли содержаніе всѣхъ научныхъ изслѣдованій, съ другой—математика и ея методъ, единственно развитый въ ту эпоху, когда наведеніе было удѣломъ немногихъ сильныхъ умовъ, не занимавшихся притомъ государственными науками, опредѣляли всю совокупность научныхъ пріемовъ. Съ помощію этихъ двухъ пособій ученый приступалъ къ изслѣдованію государственныхъ вопросовъ. Подобно математику онъ начинаетъ съ отвлеченія предмета своего изслѣдованія. Какъ математики изслѣдуютъ форму вообще, форму въ строгомъ смыслѣ слова не существующую въ природѣ, такъ и государствовѣды выводятъ свое ученіе изъ понятій о природѣ человѣка вообще, человѣка въ отвлеченномъ смыслѣ и изъ этихъ отвлеченныхъ теорій слагаютъ свое отвлеченное же государство. Заботливо отстраняютъ они отъ себя упрекъ, что, при изложеніи той или другой государственной теоріи, они имѣли въ виду то или другое государство. Одинъ изъ представителей этой школы, писавшій свое великое твореніе въ эпоху ожесточеннѣйшей борьбы политическихъ и религіозныхъ страстей, высказываетъ это положительно. „Да не подумаетъ кто, говоритъ онъ, что я въ какой либо части своего ученія намекаю на одно изъ существующихъ государствъ, нѣтъ, я разсматриваю разныя формы государства, подобно тому, какъ математика изслѣдуетъ различныя геометрическія фигуры“. Ясно, что наука только начинала свое дѣло; она не имѣла еще своего собственнаго метода; она должна была двигаться тѣми средствами, какія у нея были подъ руками. Въ средѣ ученаго міра только что совершился важный умственный процессъ; онъ усвоилъ себѣ классическую науку. Полный вѣры въ ея непогрѣшимость и надеждъ на силу ея пріемовъ, приступалъ онъ къ изслѣдованію общественной жизни собственныхъ государствъ. Вѣра во всемогущество математическаго метода овладѣла самыми сильными умами. Спокойный и ясный умъ Спинозы, широкій математическій геній Лейбница, строгая логика Вольфа и Пуффендорфа съ ихъ школами, всѣ они платили обильную дань этому убѣжденію. Смутно предчувствовали нѣкоторые великіе умы недостатокъ этого метода для изслѣдованія общественныхъ вопросовъ. Декартъ, имѣю-

щій полное право на названіе энциклопедіи своего времени, на отрѣзъ отказывается отъ занятія государственными науками. Онъ не одобряетъ усилій ученыхъ, предающихся этимъ занятіямъ. Но еще задолго до него одинъ изъ величайшихъ мыслителей попытался обойтись безъ отвлеченій и создать государственное ученіе путемъ возведенія въ теорію опыта и практики современныхъ государствъ. Макіавели писалъ своего „Князя“ безъ помощи отвлеченныхъ теорій. Нѣтъ сомнѣнія, что сочиненіе это (не будемъ называть его безнравственнымъ, такъ какъ мы читаемъ не курсъ этики) несостоятельно съ научной точки зрѣнія. Но нѣтъ сомнѣнія, что оно дало государству, созданному Макіавели, собственную и ясно поставленную цѣль, опредѣляемую понятіями величія и силы націи, освободило его отъ теократическихъ притязаній римскаго престола и обозначило кругъ его дѣятельности. И то и другое указаніе прошло безъ пользы для общаго движенія.

Государственныя теоріи слѣдовали одна за другою. Природа отвлеченнаго человѣка служила имъ всѣмъ исходною точкою; изъ нея каждый мыслитель по своему выводилъ необходимость той или другой формы правленія, заранѣе взятой имъ изъ общаго имъ всѣмъ источника — классической науки. Если мыслитель благопріятно относился къ человѣческимъ свойствамъ, онъ настаивалъ на необходимости учрежденій, подобныхъ учрежденіямъ республиканскаго Рима. Если онъ разсматриваетъ человѣческую природу съ точки зрѣнія своекорыстія, грѣха, преступленія, эгоизма, онъ пишетъ панегирикъ абсолютизму. Но затѣмъ ни вопросъ о формѣ, о сущности, ни о самомъ содержаніи государственной науки не выяснился. Не смотря на всѣ усилія ума, государство философской школы представлялось не живымъ, необходимымъ жизненнымъ явленіемъ, а механизмомъ, механическимъ сочетаніемъ разныхъ частей государственной машины. Сильнѣйшій представитель догматической школы Спиноза является въ то же время сильнѣйшимъ государственнымъ механикомъ. Но содержаніе, прикрытое этими искусно скомбинированными формулами, оставалось нетронутымъ; матеріалъ, накопленный классиками и выработанный средневѣковою Европою, безъ особенной критики входилъ въ составъ науки, гдѣ весь трудъ ученаго состоитъ иногда въ распредѣленіи этого матеріала по готовымъ уже категоріямъ математико-философскаго мышленія.

Гроцій, этотъ отецъ не только международнаго права, но всей новѣйшей государственной науки, миритъ свои формулы съ громадой сырого, полуобработаннаго матеріала; содержаніе книгъ отвлеченнаго Вольфа составляетъ юридическій матеріалъ полуфеодальной Европы. Съ одной стороны сильнѣйшее философское пареніе, съ другой полу-

сырой матеріалъ, не соединенные между собою никакимъ живымъ органическимъ ученіемъ, — вотъ что представляетъ государственная наука въ исходѣ XVIII ст., вотъ результатъ работы трехъ столѣтій!

Успѣхи естественныхъ наукъ и начавшееся подъ ихъ вліяніемъ изслѣдованіе общественныхъ элементовъ и условій государственнаго развитія, труды исторической школы, работы этнографіи, даютъ иное направленіе ученымъ трудамъ. Идея государства постепенно нисходитъ съ высотъ догматической философіи и метафизики, но зато она приходитъ въ живое столкновеніе съ изслѣдуемыми элементами дѣйствительнаго, живого еще общества. Умозрѣніе примирилось съ природой и изъ нея черпаетъ теперь свои силы, подобно миѳическому исполину, получавшему новыя силы отъ каждаго прикосновенія къ матери—землѣ. Государство перестаетъ быть логическимъ механизмомъ; но за то получаетъ значеніе высшаго государственнаго организма, и въ этой формѣ становится предметомъ тщательнаго изученія, сопоставленія со всѣми соціальными вопросами, съ каждымъ прогрессивнымъ движеніемъ въ общественной средѣ. Изъ сферы безусловныхъ требованій разума, отвлеченныхъ формулъ, оно нисходитъ въ сферу насущныхъ потребностей человѣка и здѣсь получаетъ новое значеніе и полное оправданіе. Двоякое движеніе замѣчается въ немъ теперь. Съ одной стороны задачи его сдѣлались менѣе обширны; *сущность вещей*, можно надѣяться, покинута имъ, подобно большей части наукъ, думающихъ о дѣйствительномъ приложеніи къ жизни. Но зато оно обладаетъ лучшимъ методомъ для тѣхъ вопросовъ, которые составляютъ его дѣйствительную область, какъ серьезной науки,—вопросовъ объ элементахъ и условіяхъ государственнаго развитія и о наилучшей формѣ государственной организаціи въ данную минуту, при данныхъ условіяхъ. Смиряясь въ одной сферѣ, въ сферѣ причины и сущности вещей, оно получило взамѣнъ того много выгодъ въ сферѣ законовъ и порядка явленій.

Вотъ почему мы съ самаго же начала постараемся поставить идею государственности въ соприкосновеніе съ живыми элементами каждой общественности и въ самой этой идеѣ отыскать истинное, жизненное начало.

Первымъ, основнымъ, неоспоримымъ элементомъ каждаго государства есть *власть* и власть не въ смыслѣ учрежденій, а въ смыслѣ могущества, присвоеннаго государству. Конечно,—не должно смѣшивать власть въ томъ смыслѣ, въ какомъ мы употребляемъ ее здѣсь, съ тѣмъ значеніемъ этого слова, какое придаютъ ему въ обыкновенномъ разговорѣ и сочиненіяхъ не научнаго содержанія. Тамъ понятіе власти смѣшивается съ понятіемъ ея организаціи, т.-е. идея принимается за внѣшнее ея проявленіе. Здѣсь подъ именемъ власти

разумѣется идеальное всемогущество государства, идея государственнаго абсолютизма, безъ отношенія къ той или другой его формѣ. Такая идея составляетъ одинъ изъ необходимыхъ признаковъ государства, безъ котораго оно немыслимо, такъ же какъ магнитъ безъ притяганія. Представить себѣ государство безъ власти—равносильно предположенію анархіи. Оно сильнѣйшій авторитетъ въ обществѣ. Абсолютное его могущество простирается на все безъ изъятія и требуетъ себѣ полнаго подчиненія. Абсолютность есть, такъ сказать, его природа. Вмѣстѣ съ тѣмъ государство далеко не единственное общественное явленіе, воплощающее идею власти, въ смыслѣ высшаго авторитета, съ абсолютнымъ характеромъ. Въ сферѣ общества оно встрѣчается съ цѣлымъ рядомъ явленій, учрежденій, гдѣ авторитетъ, власть замыкаетъ собою извѣстный порядокъ нравственной, экономической, религіозной дѣятельности человѣка;—но учрежденія эти существуютъ не только мимо его, но и прежде его. Можно прослѣдить образованіе государства, но кто прослѣдитъ время появленія семьи, собственности? Между тѣмъ въ порядкѣ общественной жизни, государство является какъ бы преемникомъ всей совокупности этихъ первобытныхъ, организующихъ началъ. Этимъ объясняется его сродство со всѣми абсолютными идеями, находящимися въ обществѣ, или, выражаясь точнѣе, съ идеями имѣющими одну съ нимъ природу. Въ каждомъ учрежденіи, въ каждомъ общественномъ явленіи, имѣющемъ тѣ же абсолютныя стремленія, оно находитъ и сильнѣйшую поддержку и энергическій противовѣсъ. Нѣтъ, напр., сомнѣнія, что религія въ теченіе всей исторіи человѣчества шла рука объ руку съ государствомъ. Соединеніе духовнаго авторитета религіи съ свѣтскимъ авторитетомъ власти не только совершается съ большою легкостью, но и необходимы большія усилія для отдѣленія одного элемента отъ другого. Въ древности государство выступаетъ подъ эгидою религіи и первая государственная форма есть теократія, гдѣ тѣсно слиты религіозный съ свѣтскимъ элементомъ. Завоевательныя монархіи востока, несмотря на кажущееся въ нихъ преобладаніе силы, тѣсно соединены съ религіозными установленіями. Выдѣленіе двухъ элементовъ совершается съ величайшими усиліями; для этого нужна была вся энергическая дѣятельность римскаго народа въ области права и ученія I. Христа въ области вѣры. Средніе вѣка начинаются такимъ же соединеніемъ, и несмотря на кажущееся раздѣленіе той и другой власти между папою и императоромъ, трудно опредѣлить, гдѣ кончается религіозный характеръ одного и начинается свѣтское могущество другого. Нѣсколько столѣтій нужно было, чтобы въ формѣ феодолизма создано было первое свѣтское государственное устройство. По понятіямъ средневѣкового человѣка,

папа и императоръ совокупно управляютъ вселенной. Duo sunt, quibus principaliter mundus hic regitur: autoritas sacra pontificum et regalis potestas—говорили въ средніе вѣка. Трудно сказать, чтобы и здѣсь кончилось смѣшеніе этихъ двухъ элементовъ. Съ образованіемъ новаго государства, опредѣленіе области того и другого составляетъ одинъ изъ труднѣйшихъ вопросовъ государственнаго права каждой страны. Названіе государственной религіи, принципъ господствующей вѣры, достаточно указываетъ на эту тѣсную связь авторитетовъ, дѣйствующихъ въ двухъ совершенно различныхъ областяхъ человѣческой дѣятельности. Впрочемъ связь этихъ двухъ авторитетовъ достаточно выяснена наукой, а причину ея безъ сомнѣнія должно искать въ абсолютныхъ стремленіяхъ того и другого.

Если сродство религіи и государственности въ яркихъ чертахъ выражается, можно сказать, въ началѣ исторіи, если они вмѣстѣ создаютъ цивилизацію древняго міра, воспитываютъ средневѣковое человѣчество, и до настоящаго времени служатъ надежнымъ оплотомъ противъ религіозной и политической анархіи, хотя уже каждое въ своей области,—есть и другія учрежденія, связанныя съ государственнымъ строемъ столь же тѣсно, какъ стройныя установленія церкви. Есть, мм. гг., порядокъ явленій, предшествующихъ зарожденію государственной идеи, присутствующихъ при ея развитіи и даже кладущихъ неизгладимый отпечатокъ на форму и сущность государственныхъ отношеній,—это экономическія отношенія страны. Связь ихъ съ государствомъ, связь органическая, логическая, неразрывная, только недавно начала выясняться, въ томъ смыслѣ, что только недавно разрѣшенія важнѣйшихъ государственныхъ задачъ стали искать въ средствахъ экономической науки. Вмѣстѣ съ методами и выводами этой науки, становятся достояніемъ государствовѣдѣнія и самыя явленія, изслѣдуемыя ею. Вопросъ о собственности, объ отношеніяхъ капитала и труда, о промышленныхъ предпріятіяхъ, о распредѣленіи богатства, становится столько же достояніемъ политической экономіи, сколько и науки о государствѣ. Но и здѣсь, между всею этою безконечностію экономическихъ явленій, между разнообразною смѣсью общественныхъ и имущественныхъ отношеній, государство ищетъ своего. Оно останавливается только на томъ, что такъ же незыблемо, стройно, имѣетъ такія же притязанія на безусловное господство надъ объектомъ своего права, какъ и оно само. Вотъ почему въ мірѣ экономическихъ отношеній ему ближе всего собственность вообще и собственность поземельная въ особенности. Ему родственно безусловное, безграничное право лица надъ вещью, а болѣе всего это родство ощущается тамъ, гдѣ человѣкъ подчиняетъ себѣ главный первый факторъ производительной силы—

землю. При внимательномъ изученіи исторіи наглядно мы убѣждаемся въ неразрывной связи поземельной собственности съ государствомъ. Какое строгое и даже суровое учрежденіе—квиритская собственность древняго Рима—но за то какая стройная и сильная система государства!

Напротивъ, въ степяхъ средней Азіи мы не встрѣчаемъ поземельной собственности, и въ этихъ безграничныхъ степяхъ, гдѣ кочуютъ пастушескіе народы съ ихъ единственнымъ имуществомъ—стадами—не сложилось истинно государственныхъ формъ. Внезапно складываются, растутъ, стремятся, истребляютъ все на своемъ пути дикія орды въ Азіи, и также быстро исчезаютъ созданныя ими имперіи, оставляя за собою дымящіяся развалины и воспоминанія о неслыханномъ деспотизмѣ. Напротивъ, исторія Рима, этого великаго юриста древнихъ временъ, представляетъ совершенно другое. Имъ совершено великое дѣло объединенія древняго человѣчества. Успѣхъ дѣла приписываютъ его практическому смыслу, политическому такту и обширнымъ юридическимъ способностямъ. Но на чемъ развились его юридическія способности, гдѣ закалился его практическій смыслъ, какъ не въ школѣ разумной экономической, земледѣльческой дѣятельности, въ школѣ поземельной собственности? Гдѣ выразились юридическія способности Рима, какъ не въ стройной системѣ права гражданскаго, т.-е. въ сферѣ чисто имущественныхъ отношеній абсолютной собственности, въ этомъ corpus juris, посредствомъ котораго Римъ овладѣлъ вселенной и даже послѣ своего паденія господствовалъ и господствуетъ въ юридическихъ понятіяхъ европейскихъ народовъ? Нигдѣ она не получила такой строгой формы и нигдѣ государственность не имѣла такого прочнаго центра тяжести, такой устойчивости, какъ въ Римѣ. Это могущественное ядро римской національности притягивало прочія національности древняго міра съ ихъ колеблющеюся, неустановившеюся собственностію, подобно тому, какъ легкія, хотя и объемистыя тѣла притягиваются безъ труда тѣломъ плотнѣйшимъ. Первый же его, истинно великій шагъ на пути къ всемірному владычеству есть побѣда надъ Карѳагеномъ,—а что такое эта побѣда, какъ не торжество земледѣльческаго государства надъ промышленной колоніей? Не только сила и крѣпость, но самая форма государства, всегда зависѣли отъ формъ землевладѣнія. Теократическое равенство еврейскаго народа опирается на поземельной собственности, всегда, по истеченіи извѣстнаго времени, переходящей къ своему первоначальному владѣльцу; неотчуждаемость собственности казалась Моисею надежнѣйшимъ оплотомъ противъ установленія общественнаго неравенства. Маіораты въ Англіи поддерживаются аристократическою организаціею; уничтоженіе ихъ въ

Америкѣ укрѣпляетъ демократическія начала этой страны. Паденіе аристократическаго устройства и торжество демократіи въ классическихъ государствахъ было подготовлено признаніемъ права всѣхъ членовъ семьи на равную долю въ наслѣдствѣ, права основывать свои самостоятельныя семьи, независимыя отъ старшаго въ родѣ. Если мы возьмемъ вопросъ этотъ на болѣе широкомъ, такъ сказать всеміріномъ полѣ, то и здѣсь увидимъ его громадное значеніе. Вся средневѣковая исторія наполнена борьбою кочевниковъ, постоянно набывающихъ изъ степей средней Азіи, и осѣдающимся, складывающимся уже землевладѣльческимъ и земледѣльческимъ населеніемъ Европы. Сначала можно было подумать, что кочевыя орды лишатъ нашу часть свѣта всякой возможности соціальнаго и государственнаго развитія; военный станъ Гунновъ расположился въ самомъ ея центрѣ. Но вотъ, складывающійся феодализмъ, т.-е. государственность, основанная непосредственно на экономическихъ началахъ, та система, гдѣ всѣ верховныя права вытекали сами собою изъ факта владѣнія, постепенно распространяется по всей Европѣ и вмѣстѣ съ тѣмъ ограничиваетъ поле дѣйствій кочевниковъ, переноситъ съ каждымъ поколѣніемъ все дальше и дальше границу цивилизованнаго міра, а вмѣстѣ съ тѣмъ отдаляются все болѣе и болѣе въ глубь востока незнающія собственности, а слѣдовательно и организаціи, орды. Послѣдняя и самая трудная роль на этомъ поприщѣ досталась нашему отечеству.

Такъ, два авторитета, авторитетъ религіи—церковь и авторитетъ экономическій—собственность съ самаго начала исторической жизни человѣчества составляютъ существенныя элементы всякой государственности. Мы остановились на нихъ какъ на самыхъ выдающихся фактахъ общества. Они представляютъ намъ двѣ идеи: идею господства экономическаго и религіознаго въ ихъ чистой абсолютной формѣ. Эти два авторитета тѣсно слиты съ авторитетомъ власти въ тѣхъ первобытныхъ организаціяхъ, гдѣ впервые началось человѣческое общежитіе. Великій законъ міра физическаго, нравственнаго, умственнаго, вполнѣ примѣняется къ міру политическому. Общество начинаетъ съ простыхъ однообразныхъ типовъ, гдѣ тѣсно слиты всѣ элементы будущей общественности, а вмѣстѣ съ элементами и ихъ авторитеты, какъ высшее организующее начало. Въ этомъ типѣ, въ его узкой сферѣ сосредоточиваются для человѣка всѣ отношенія; за предѣлы этой сферы онъ не выходитъ. Религія, политика, право, экономическія отношенія, всѣ начала пріурочены къ этому типу, находя въ немъ и первоначальную организацію и первобытный авторитетъ.

Такова семья, какъ первый центръ экономической, религіозной и

общественной дѣятельности. Здѣсь зародышъ всего того, что впослѣдствіи получаетъ такое широкое развитіе въ государствѣ. Всякая религія прежде всего семейная, а послѣ родовая; всѣ юридическія отношенія прежде не выходятъ изъ круга семьи; трудъ выражается въ формѣ труда семейнаго. Здѣсь всѣ отношенія эти получаютъ свою первую организацію, а первымъ главнымъ условіемъ этой организаціи есть также власть—безусловная власть главы семейства. Римская семья долго не знала другого жреца, судьи и собственника, кромѣ отца семьи. Развивающаяся общественность влечетъ за собою рядъ такихъ организацій, подъ связующимъ началомъ авторитета. Въ этомъ постепенномъ нарожденіи организацій, видно постепенное выдѣленіе одного элемента отъ другого. Первоначально представитель каждой среды удовлетворяетъ всѣмъ потребностямъ. Постепенно отпадаетъ одинъ авторитетъ отъ другого. Начальникъ рода еще сохраняетъ право распоряженія собственностію, но въ слѣдующемъ фазисѣ развитія собственность выдѣляется уже какъ отдѣльное право и только одинъ религіозный авторитетъ продолжаетъ тѣсно соединяться съ политическимъ. Правитель въ то же время священнослужитель. Государственная политика въ то же время государственная религія. Въ теченіе всей исторіи человѣчества видимъ мы тотъ же процессъ, то на узкой, то на обширной сферѣ. Подобно тому, какъ на барельефахъ Египта и Вавилона находятся зародыши вмѣстѣ и поэзіи, и живописи, и ваянія, и архитектуры, такъ и въ этихъ первыхъ формахъ человѣческаго общенія тѣсно слиты величайшіе его элементы—власть, религія, экономическая дѣятельность, наука, право и нравственность. Дружина съ королемъ или княземъ, курія, родъ съ старѣйшиной или родоначальникомъ, общины, муниципіи, союзы городовъ, феодальная система, удѣльно-вѣчевой періодъ,—все это слѣдуетъ одно за другимъ, выдѣляя одинъ общественный элементъ отъ другого, давая каждому свою организацію и подчиняя каждую изъ этихъ организацій другой, высшей, пока наконецъ національность не доходитъ до высшей изъ нихъ—государства.

Такимъ образомъ государство складывается изъ суммы организацій, совокупности властей разнаго рода, существующихъ прежде него въ обществѣ,—складывается уже въ то время, когда каждый изъ этихъ элементовъ достаточно выяснился, когда каждому изъ нихъ приблизительно указано его мѣсто въ обществѣ, когда самый народъ, своеобразно выработавшій эти элементы, готовится стать дѣятельною особью въ средѣ другихъ народовъ. Въ этомъ смыслѣ государство есть національность, дошедшая до самосознанія. Въ немъ находимъ мы каждый изъ авторитетовъ всѣхъ тѣхъ отношеній, который имѣли случай наблюдать въ обществѣ до его образованія. Оно не нару-

шаетъ правъ каждаго изъ нихъ въ свойственной ему сферѣ; церковь остается внѣшнимъ авторитетомъ религіи; собственность абсолютнѣйшею формою правъ; семейныя отношенія остаются неизмѣнными; община продолжаетъ быть простѣйшею и первоначальною формою общественныхъ отношеній. Но изъ понятій собственности, церкви, семьи, общины перестаетъ уже выводиться понятіе власти. Семейныя права отца перестаютъ быть основаніемъ его первосвященническихъ, судейскихъ, властительскихъ правъ. Религія все болѣе и болѣе сосредоточивается въ области совѣсти, внутреннихъ убѣжденій, оставляя несвойственную ей область политическихъ отношеній. Земля даетъ теперь право на плоды и произведенія ея, но не на юрисдикцію, законодательство и администрацію, какъ въ средніе вѣка. Идея власти переносится въ высшую сферу, а вмѣстѣ съ тѣмъ расширяется и самый кругъ человѣческихъ отношеній. Человѣкъ, ограничивавшійся вполнѣ тѣсной рамкой семьи, рода, феода и много уже общины, чувствуетъ себя членомъ обширнаго великаго цѣлаго; его узкія симпатіи и антипатіи постоянно расширяются и изъ совокупности ихъ образуется живое и могущественное чувство національности. Какая разница между патріархальными функціями жреца, судьи и правителя, сосредоточившимися въ лицѣ римскаго paterfamilias, между правительствомъ жрецовъ, грубыми формами феодальнаго суверенитета и величественными аттрибутами государственной власти, со всею ея стройною и сильною системою учрежденій! И вмѣстѣ съ этимъ какая разница между узкими, эгоистическими понятіями члена семьи, рода, общины, политическими понятіями феодаловъ и національнымъ чувствомъ истинно великаго народа.

Характеръ власти, въ томъ видѣ, какъ она воплощается въ государствѣ, существенно различается отъ характера власти, сосредоточенной въ предшествующихъ ему организаціяхъ. Государственная власть освящается церковью, но она не есть религіозное установленіе; она имѣетъ въ себѣ много отеческаго характера, семья есть надежная подпора государства и лучшая приготовительная школа къ общественной жизни, но въ то же время семейный характеръ государственной власти доказалъ бы низкій уровень самаго государственнаго развитія. Общины подготовили государство, но сложилось оно уже тогда, когда отрѣшилось отъ ихъ узкаго міросозерцанія. Словомъ, на государственной власти лежитъ отпечатокъ долгой приготовительной работы; семья, родъ, общины, церковь,—все въ свою очередь воплощало ее, въ нихъ она очищалась, съ ихъ помощію выдѣлялись ея различныя функціи, чрезъ ихъ вѣковой опытъ достигла она наконецъ своего идеальнаго значенія. Если теперь государство стоитъ выше всѣхъ человѣческихъ учрежденій, то это потому,

что гражданинъ любитъ въ немъ свою семью, свою собственность, свою общину, свой родъ, отъ него ждетъ онъ защиты своего драгоцѣннѣйшаго достоянія—религіи. Въ государствѣ, такимъ образомъ, власть теряетъ свое дробное, спеціальное, т. сказ., значеніе; оно перестаетъ быть связаннымъ съ извѣстной только стороной общественной жизни, не выводится уже изъ одного какого-либо явленія; принципъ государства не только въ семьѣ, потому что оно выше семьи, не только въ собственности, потому что оно въ лицѣ феодализма осудило ее, какъ источникъ суверенныхъ правъ, не только въ общинѣ, потому что оно шире общины, не только въ церкви, потому что оно имѣетъ другія задачи, а во всей совокупности національныхъ силъ и элементовъ.

Оно одно, въ строгомъ смыслѣ, образуетъ національность, потому что семья, учрежденіе строго замкнутое, но въ то же время космополитическое; религія не всегда можетъ быть заключена въ предѣлы національности; многіе народы говорятъ однимъ и тѣмъ же языкомъ. Но одно государство обводитъ государственныя границы, создаетъ національную исторію, выдѣляетъ свой народъ изъ массы другихъ.

Въ этомъ смыслѣ оно есть послѣднее выраженіе національности и сильнѣйшая ея форма, въ которой только народъ и можетъ сдѣлаться равноправнымъ лицомъ въ средѣ другихъ народовъ. Вотъ почему одинъ изъ величайшихъ практическихъ умовъ нашего времени, Д. С. Милль, такъ высоко ставитъ его въ дѣлѣ образованія и воспитанія національности. Изъ всѣхъ элементовъ, входящихъ въ основу національнаго чувства, оно играетъ, по его мнѣнію, важнѣйшую роль. „Чувство національности, говоритъ онъ, можетъ проистекать отъ различныхъ причинъ. Иногда оно есть дѣйствіе единства племени или происхожденія; часто образованію его содѣйствуютъ общность языка и вѣры, равно какъ и географическія границы. Но сильнѣйшая изъ порождающихъ его причинъ есть общность политическаго прошедшаго, обладаніе національною исторіею, и слѣдовательно общность воспоминаній, общеніе въ гордости и униженіи, общія радости и печали, привязанныя къ однимъ и тѣмъ же событіямъ въ прошедшемъ“.

Такъ окончательно складывается государство, какъ внѣшнее выраженіе національности и высшее выраженіе власти. Власть эта выдѣляется теперь изъ суммы другихъ авторитетовъ, входящихъ въ общественную организацію, изъ сферы авторитета нравственнаго, религіознаго, экономическаго. Съ полнымъ развитіемъ государства, власть начинаетъ ограничиваться тѣми сферами общежитія, гдѣ можетъ найти себѣ мѣсто внѣшнее принужденіе, гдѣ, говоря словами Канта, рѣчь идетъ о внѣшнемъ и притомъ практическомъ отношеніи одного лица къ другому, о тѣхъ дѣйствіяхъ, которыя почему либо могутъ вліять на внѣшнюю сферу, производить въ ней осязательныя перемѣны.

Такъ, мораль, религія и экономическія отношенія тотчасъ выдѣляются изъ сферы государства, насколько они не могутъ быть предметомъ внѣшняго принужденія.

Если государство является воплощеніемъ общенаціональной власти, то оно же есть необходимый представитель народной силы. Облеченное всеобъемлющимъ могуществомъ, возведенное на степень верховной власти, оно обладаетъ всѣми нужными силами для осуществленія своей важной задачи. Сила—необходимое условіе для проявленія правъ: она сама по себѣ составляетъ право,—и лучшее доказательство негодности какого либо права есть его безсиліе. Только то государство истинно, та общественность крѣпка, когда ея сила ощущается по всѣмъ направленіямъ, чувствуется въ отдаленнѣйшихъ предѣлахъ земли. Возникающее государство нуждается въ признаніи сосѣдей—но гдѣ надежда, чтобы они признали безсильный организмъ? Зато истинно сильное государство дѣлаетъ право изъ самаго факта своего существованія. Франція, говорилъ Наполеонъ I, также нуждается въ признаніи, какъ и солнце. Нельзя сказать, чтобы каждый изъ организмовъ, предшествующихъ государству, не былъ облеченъ силою. Собственность, семья, первоначально поддерживаются и защищаются индивидуальною силою собственника и отца семейства; сходка, міръ, собраніе горожанъ поддерживаетъ существованіе роднаго города. Но на сколько выигрываетъ сила, когда она воплощается въ лицѣ государства? Можно сказать, что только здѣсь она становится истинною силою, между тѣмъ какъ въ предшествующихъ организмахъ она едва отличалась отъ насилія. Внѣ государства человѣкъ можетъ быть хищникомъ, удальцомъ, авантюристомъ, но только государство дѣлаетъ изъ него воина.

Таковы первыя, общественныя основы государства. Человѣчество проходитъ школу первобытныхъ организацій, прежде чѣмъ достигаетъ этого высшаго выраженія національнаго сознанія. Всѣ первобытные организмы складываютъ съ себя свое политическое значеніе въ его пользу. Въ этомъ смыслѣ государственная власть есть власть верховная, не принимающая повелѣній сверху,—безъ чего она не была бы властью верховною—и дѣйствующая только повелѣніями на подчиненные ей единицы и организмы. Вотъ почему ея сфера не есть сфера правъ и обязанностей подобно праву гражданскому. Она не есть власть конкретная, власть надъ такимъ то объектомъ, подобно правамъ, пріобрѣтеннымъ по праву гражданскому, которыя могутъ быть предметомъ согласія и отказа, уступки, даренія и т. п. Власть государственная въ строгомъ смыслѣ не имѣетъ объекта, она есть власть въ отвлеченномъ ея выраженіи, власть, возвышающаяся надъ всѣми конкретными властями и правами, стоящими ниже ея.

Органы ея отличаются между собою только степенью предоставленной имъ власти, отъ которой они не имѣютъ права отказаться и которой всѣ обязаны повиноваться. Въ этомъ смыслѣ она есть власть абсолютная, т.-е. она не ограничивается извѣстнымъ предметомъ, извѣстною сферою, но каждое явленіе общественной жизни не можетъ и не должно уйти отъ ея всепроникающаго вліянія. Если мы представимъ себѣ, что какая либо общественная сфера выдѣлилась изъ подъ власти государства, то это равносильно предположенію, что въ государствѣ двѣ абсолютныя власти, такъ какъ въ этой выдѣлившейся сферѣ необходимо образуется учрежденіе, которому предоставлена будетъ власть быть послѣднею инстанціею суда, администраціи и законодательства. А разъ образовался одинъ организмъ съ такою властью,—такъ что̀ помѣшаетъ образованію другого, третьяго? что помѣшаетъ разложенію всего государственнаго тѣла на массу мелкихъ самостоятельныхъ организмовъ и превращенію государства въ государство феодальное, а напослѣдокъ и въ чистую анархію? И такъ, власть не дѣлима. Она не выноситъ подлѣ себя учрежденій и лицъ, имѣющихъ равныя съ нею права, и въ этомъ опять состоитъ ея рѣзкое отличіе отъ частнаго права, гдѣ правильность гражданскихъ отношеній предполагаетъ равность лицъ, вступающихъ въ эти отношенія.

Но и этимъ не исчерпывается значеніе государства. Оно стало высшимъ выраженіемъ власти и главнымъ представителемъ силы; человѣкъ видитъ въ немъ послѣдній предѣлъ всякаго авторитета. Но если власть и сила составляютъ область государственной дѣятельности, то они далеко не опредѣляютъ его характера. Мы видѣли, что въ самомъ государствѣ существуютъ учрежденія съ стремленіями къ такому же авторитету, каждое въ своей области; мы видѣли также, что государство рѣзко отличается отъ этихъ учрежденій. Затѣмъ, внѣ государства мы встрѣчаемъ различныя проявленія силы и власти, хотя они не въ состояніи создать государства. Какое грандіозное движеніе силы въ полудикихъ ордахъ монголовъ, какая безграничная власть принадлежитъ основателямъ тѣхъ мимолетныхъ имперій, которыя такъ часто появляются и исчезаютъ въ степяхъ средней Азіи! Шумно проходятъ всѣ эти движенія, ничего не прибавляя въ сокровищницу общечеловѣческой цивилизаціи. Они—лучшее доказательство того, что сила сама по себѣ ничего не создаетъ. Напротивъ, каждое государство, совершившее правильный циклъ развитія, необходимо составляетъ ступень въ общечеловѣческомъ развитіи; его усилія, его опытъ многое разъясняютъ въ назиданіе послѣдующимъ поколѣніямъ и народностямъ. Къ чему же обращаются изслѣдователи каждой минувшей государственности? Гдѣ ищутъ они несомнѣн-

ныхъ признаковъ порядка государственнаго развитія данной національности? —Безъ сомнѣнія, въ его законодательствѣ. Какъ бы ни была безгранична идея, человѣкъ всегда стремится заключить ее въ извѣстныя формулы, и эта работа совершается тѣмъ легче, чѣмъ нормальнѣе происходитъ развитіе этой идеи. Вмѣстѣ съ развитіемъ власти въ обществѣ появляются и нормы, правила, опредѣляющія отношеніе управляющихъ къ управляемымъ. Римская семья, родъ, фратрія, община и прочіе первобытные общественные организмы знали уже свое право. Сначала право это не знало общихъ началъ; подобно тому, какъ организмы эти не исчерпываютъ собою общественности, такъ и законы, созданные ими, не могутъ быть возведены на степень правила для всѣхъ членовъ общества. Это доказывается уже необыкновенною исключительностію первобытнаго права. Семейныя правила не знаютъ никого кромѣ членовъ семьи; родъ заботливо охраняетъ свой кругъ отъ вторженій всего того, что не принадлежитъ къ нему. Муниципія создаетъ право только для тѣсной сферы дѣйствительныхъ гражданъ, исключая все, что по рожденію или положенію въ свѣтѣ стоитъ внѣ этой сферы. Аѳины долгое время представляли сословіе евпатридовъ, соединенное въ крѣпкій организмъ, и хаотическую массу низшаго населенія, не имѣвшую доступа къ религіи, а слѣдовательно и къ праву евпатридовъ. Строгое, стройное право римскихъ патриціевъ, долго выноситъ подлѣ себя плебейскую безурядицу, не будучи въ силахъ объединить ихъ и дать имъ какое нибудь политическое существованіе. Исключительный, случайный, казуистическій характеръ имѣетъ это первобытное право: оно не идетъ дальше формулъ. Развитіе государственной жизни даетъ болѣе широкій смыслъ этимъ неподвижнымъ формуламъ юридическаго обычая; изъ тайны рода, семьи или сословія жрецовъ законъ дѣлается предписаніемъ національнаго разума. По мѣрѣ того, какъ власть обобщается, выдѣляется изъ сферы экономическихъ и религіозныхъ отношеній,—обобщается и выдѣляется и самый законъ, какъ важнѣйшее содержаніе и аттрибутъ власти. Вмѣстѣ съ властію онъ получаетъ и ея характеръ. Онъ единъ, ибо не можетъ существовать двухъ законовъ, изъ которыхъ одинъ говорилъ бы „да“, а другой—„нѣтъ“ объ одномъ и томъ же предметѣ; онъ всесиленъ въ томъ смыслѣ, что никто не можетъ отмѣнить его кромѣ власти, давшей ему существованіе; безграниченъ, ибо дѣйствуетъ во всѣхъ частяхъ государства; безусловенъ, потому что не знаетъ исключеній, кромѣ тѣхъ, которыя предвидѣлъ самъ законъ. Вмѣстѣ съ властію онъ есть послѣднее выраженіе народнаго сознанія. Отъ суевѣрныхъ формулъ, отъ юридической кабалистики, общество возвысилось до безусловныхъ постановленій о правдѣ и неправдѣ и сдѣлало государство

высшимъ хранителемъ своихъ, долгимъ опытомъ выработанныхъ, убѣжденій.

Предъ нами, мм. гг. готовъ организмъ государства. Мы, насколько это возможно, въ краткомъ очеркѣ очертили его значеніе и характеръ. Оно постановлено выше другихъ человѣческихъ учрежденій; къ нему національность пришла какъ къ надежному оплоту своихъ драгоцѣннѣйшихъ преданій, какъ къ необходимому условію своего всесторонняго развитія. Теперь, на основаніи всего предъидущаго изслѣдованія, намъ необходимо опредѣлить: чему-же наконецъ служитъ это всемогущее учрежденіе? для чего человѣчество лишало власти организмы, ближе стоявшіе къ его сердцу, чтобы всецѣло отдать ее государству? почему въ ряду человѣческихъ учрежденій, государство является послѣ другихъ, почему вмѣстѣ съ его паденіемъ исчезаетъ и самая создавшая его народность?—Опредѣляя характеръ и область государства, мы имѣли дѣло съ учрежденіями, съ организмами, предшествовавшими государству. Теперь намъ должно обратиться къ первому источнику всѣхъ учрежденій, человѣку, и въ ряду его потребностей найти основаніе его государства. Мы не будемъ прибѣгать къ отвлеченіямъ: они неумѣстны среди фактовъ, совершающихся на глазахъ у всѣхъ.

Человѣкъ, а вмѣстѣ съ нимъ и человѣчество, воспитывается подъ вліяніемъ потребностей своей природы; потребности эти переживаютъ послѣдовательныя формы развитія и каждой изъ этихъ формъ соотвѣтствуетъ извѣстный порядокъ идеаловъ, которымъ служитъ человѣчество. Матеріальное обезпеченіе стоитъ въ началѣ каждаго общества. Общество бѣдно, окружено хищными сосѣдями; ему должно вести борьбу съ враждебною природою. Смутно мелькаютъ предъ нимъ другіе образы идеаловъ лучшаго существованія; они носятся предъ нимъ въ неясныхъ очертаніяхъ; они улавливаются только въ произведеніяхъ поэтовъ и художниковъ, которыя замѣняютъ людямъ кодексъ нравственности, а красота — другіе высшіе идеалы. Но вотъ первыя потребности удовлетворены, люди сближены и соединены общею экономическою дѣятельностью. Въ нихъ пробуждаются другія потребности. Изъ смутной потребности высшей жизни, замкнутой въ одну общую идею красоты, выдѣляются болѣе отчетливыя идеи истины, блага, пользы, правды; вмѣстѣ съ тѣмъ раздвигаются и падаютъ рамки первобытныхъ организацій. Падаютъ первобытныя религіи, падаетъ первобытное общество, съ ихъ исключительными правами, всеобщимъ отчужденіемъ, насиліемъ всѣхъ въ пользу немногихъ. Христіанство призываетъ всѣхъ людей къ пользованію благами духовными, новое государство объявляетъ всѣхъ людей способными участвовать въ выгодахъ общежитія. То, что прежде

совѣтовалось передовыми людьми во имя нравственной красоты, совершенства, во имя любви и милосердія, теперь требуется во имя справедливости, во имя правомѣрныхъ отношеній между всѣми членами государства. Съ какого времени можно говорить о государствѣ въ классическомъ мірѣ? Съ тѣхъ поръ, какъ оно словами Солона, 12 таблицъ, Перикла, преторовъ и трибуновъ запрещаетъ отцу убивать и продавать своихъ дѣтей, и пр. Съ чего начинаетъ новое государство?—Съ уничтоженія патримоніальныхъ правъ, феодальной юрисдикціи, препонъ частной предпріимчивости; оно начинаетъ съ покровительства промышленности, съ освобожденія крѣпостныхъ, съ низведенія собственности съ ея политическаго могущества въ сферу чисто экономической дѣятельности. Изъ-за отживающаго феодала съ его родовыми и поземельными правами подымается предпріимчивый капиталистъ и работникъ. Разбивая феодальную систему, оно вмѣстѣ съ тѣмъ уничтожаетъ понятіе, что землевладѣніе есть единственный источникъ всякихъ правъ: рядомъ съ нимъ получаютъ ихъ талантъ и трудъ. Введеніе каждаго элемента въ свойственную ему сферу, призваніе каждаго человѣка къ общественной жизни, насколько это ему позволяютъ его способности и трудъ,—вотъ что составляетъ теперь задачу государства. Оно дѣйствуетъ не во имя собственности, потому что источникъ его власти не въ ней одной, а во всей націи, не во имя той или другой религіи, потому что подъ его покровительствомъ каждое племя по своему молитъ Бога, не во имя милосердія, потому что милосердіе относится къ сферѣ нравственнаго закона и не носитъ въ себѣ ничего принудительнаго, не во имя силы, потому что сила есть только одно изъ его средствъ, но никакъ не высшее начало,—но во имя того закона, которому всѣ должны подчиняться, который не знаетъ исключеній, написанъ для всѣхъ одинаково,—словомъ, во имя справедливости. Во имя этой справедливости государство не только ограждаетъ собственность, но и приводитъ ее въ равновѣсіе съ трудомъ, не только покровительствуетъ семьѣ, но и отдѣльнымъ ея членамъ противъ этой же семьи, оно поддерживаетъ разныя низшія организаціи и всегда имѣетъ силу поддержать отдѣльное лицо въ борьбѣ противъ массы, если право будетъ на его сторонѣ. Ни одно изъ правъ личности, ни одно изъ условій ея всесторонняго развитія не ускользаетъ отъ государства. Можно сказать, что только на двухъ совершенно различныхъ ступеняхъ развитія человѣческая личность выступаетъ вполнѣ—въ періодъ дикаго состоянія, когда человѣку неизвѣстны еще никакія формы общежитія, и въ средѣ государства, когда нація достигла полнаго самосознанія. Между этими двумя пунктами лежитъ длинный рядъ организацій, когда человѣкъ выступаетъ не просто отъ своего имени, но

непремѣнно какъ членъ какого нибудь учрежденія: то онъ говоритъ какъ членъ семьи, рода, куріи; то его достоинство человѣка заслонено его значеніемъ феодала; то весь человѣкъ уходитъ въ понятіе гражданина, какъ въ древнихъ муниципіяхъ. Чѣмъ шире становится значеніе государства, чѣмъ всеобъемлющѣе становится сила его законовъ, тѣмъ тѣснѣе становится связь государства съ отдѣльнымъ человѣкомъ, во имя вѣчной справедливости.

О СОВРЕМЕННОМЪ НАПРАВЛЕНІИ

ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ НАУКЪ.

Рѣчь, произнесенная на годичномъ актѣ Императорскаго С.-Петербургскаго Университета, 8 Февраля 1873 года, Ординарнымъ Профессоромъ А. Градовскимъ.

I.

Мм. Гг.! Я не могу избрать лучшаго начала для своей рѣчи, какъ слѣдующія слова Шеллинга, цитированныя покойнымъ Хомяковымъ:

„Счастливы государства, гдѣ люди, зрѣлые и богатые положительными знаніями, постоянно возвращаются къ философіи, чтобы освѣжать и обновлять свой духъ и пребывать въ постоянной связи съ тѣми всеобщими началами, которыя дѣйствительно управляютъ міромъ и связуютъ какъ бы въ неразрывныхъ узахъ всѣ явленія природы и мысли человѣческой. Только отъ частаго обращенія души къ этимъ общимъ началамъ образуются *мужи* въ полномъ смыслѣ слова, способные всегда становиться предъ проломомъ и не пугаться никакого явленія, какъ бы грозно оно ни казалось, и вовсе неспособные положить оружіе предъ мелочностью и невѣжествомъ“.

Такъ говорилъ великій мыслитель, вѣрившій въ силу философіи, науки, теоріи, видѣвшій въ нихъ животворящее начало всякой практической дѣятельности. Но имѣлъ ли онъ право, научное право, произнести эти слова, заявить такое требованіе практическимъ дѣятелямъ? Не въ правѣ ли были послѣдніе указать ему на такъ называемый разрывъ между *теоріею* и *практикою*,—разрывъ, въ которомъ убѣждены почти всѣ?

Разрывъ между теоріею и практикою! Стало быть, разрывъ между руководящимъ началомъ и практическимъ дѣломъ! Вотъ явленіе, которымъ меньше всего нужно бы хвалиться, особенно „практическому дѣлу“. Вотъ явленіе, которое всѣми мѣрами должна бы устранить сама наука, имѣющая своею цѣлію стать *теоріею дѣла*.

Эта задача науки, повидимому, такъ естественна, что трудно себѣ представить, чтобы она когда нибудь преслѣдовала другія цѣли. Дѣйствительно никогда не было того времени, чтобы *наука* умышленно проповѣдывала утопіи, умышленно становилась въ разрѣзъ съ практикою. Но характеръ науки не всегда зависитъ отъ намѣреній ученыхъ;

онъ зависитъ отъ условій, въ которыя поставлены научныя изслѣдованія и самая наука.

Современное направленіе политическихъ наукъ даже въ западной Европѣ есть нѣкоторая новость; и здѣсь оно результатъ долгаго историческаго процесса, плодъ многихъ перемѣнъ въ теоріи и въ жизни.

Здѣсь полезно будетъ остановиться на главныхъ моментахъ этого процесса. Изслѣдованіе это будетъ полезно для опредѣленія тѣхъ условій, отъ которыхъ зависитъ такъ называемый разрывъ между теоріею и практикою.

Отчего зависѣлъ этотъ разрывъ? Зависѣлъ ли онъ отъ внутреннихъ свойствъ самой науки, отъ отвлеченности ея метода, отъ того, что она оставалась въ области общихъ идей, не спускаясь до міра дѣйствительныхъ фактовъ? Или, можетъ быть, намъ должно искать причину зла и въ свойствахъ той аудиторіи, того общества, среди котораго выростали научныя теоріи?

Мы знаемъ эпохи, когда дѣйствительно увлеченіе общими теоріями, скажемъ больше, утопіями, овладѣвало цѣлыми, весьма просвѣщенными обществами; когда лихорадочное исканіе того, *что́ должно быть*, отвращало людей отъ терпѣливаго изученія того, *что́ есть*.

Но чѣмъ объясняется это господство общихъ и слишкомъ отвлеченныхъ идей, даже не идей, а красивыхъ фразъ, часто лишенныхъ всякаго содержанія?

Не покажетъ ли намъ опытъ исторіи, что въ эти времена наука не могла, въ силу внѣшнихъ условій, пойти дальше общихъ идей, т.-е. изъ знанія *чистаго* превратиться въ знаніе *прикладное*? Не увидимъ ли мы, далѣе, что успѣхъ этихъ общихъ идей въ обществѣ и ихъ часто вредное дѣйствіе зависѣли отъ того, что общество ничѣмъ не участвовало въ практической жизни государствъ, т.-е. что ему, знавшему многія теоріи, недоставало *политическаго воспитанія*, которое дается только участіемъ въ разныхъ отправленіяхъ государственной жизни?

Разрѣшеніе этихъ вопросовъ особенно важно намъ, едва начинающимъ свое политическое образованіе. Поэтому намъ полезно обратиться къ опыту другихъ народовъ и изслѣдовать способы ихъ политическаго образованія и воспитанія.

II.

Два знаменательные факта совершились на западѣ Европы почти одновременно: превращеніе прежнихъ феодальныхъ владѣній въ но-

вѣйшія монархіи и появленіе новой науки о государствѣ. Первый изъ этихъ фактовъ неотразимо вліялъ на характеръ и смыслъ второго. Оба эти факта выражали одну и ту же идею, одни и тѣ же стремленія европейскихъ обществъ: идею новаго государства, въ противоположность прежнему феодальному порядку. Но эти факты различно и не въ одинаковой степени выразили новую идею.

Процессъ образованія новыхъ монархій, т.-е. новаго государства, состоялъ въ полномъ подчиненіи элементовъ феодальнаго общества верховной королевской власти; новое государство было практически результатомъ *побѣды* королевской власти надъ феодальною аристократіею и корпораціями, имѣвшими прежде политическую самостоятельность, свои державныя права. Въ монархіи они утратили эту самостоятельность не только въ той мѣрѣ, въ какой это нужно было для обезпеченія правъ новой верховной власти, но и свыше этой мѣры. Королевская власть устранила старую аристократію, городскіе муниципалитеты отъ *всякаго* участія въ государственныхъ дѣлахъ. Прежнюю ихъ политическую дѣятельность она замѣнила дѣятельностію *своихъ* органовъ, *своихъ* судовъ, *своей* администраціи; она создала *свой* правительственный организмъ, извѣстный подъ именемъ бюрократіи. Вмѣстѣ съ бюрократіею она какъ бы обособилась отъ остального общества; область новыхъ офиціальныхъ лицъ получила названіе „государства“ по преимуществу, и Людовикъ XIV сказалъ свое знаменитое: государство — это я!

Это возвышеніе королевской власти было, можно сказать, результатомъ всѣхъ общественныхъ стремленій; *во-первыхъ*, королевская власть была практическимъ центромъ соединенія для народностей, выходившихъ изъ феодальнаго раздробленія, т.-е. королевская власть воплощала въ себѣ идею *національнаго единства*; *во-вторыхъ*, сила центральной королевской власти была главнымъ тогда условіемъ *единства права*, т.-е. общности юридическаго порядка, которымъ всѣ желали замѣнить невыносимую пестроту феодальныхъ обычаевъ. Особенно сильно заявляли это требованіе *низшіе классы*, потому что подчиненіе королевскому закону избавляло ихъ отъ подчиненія произволу феодальныхъ владѣльцевъ.

Такимъ образомъ королевская власть видѣла въ себѣ практическую основу новаго государства; она имѣла для этого всѣ историческія данныя: церковное освященіе, завоевательное право, династическія преданія и всеобщее уваженіе. Но королевская власть забывала, что, осуществляя идею новаго порядка, она по формѣ своей была однимъ изъ элементовъ прежняго времени. Мало того. Въ самой общественной организаціи она осуществила новый порядокъ только приблизительно. Королевская власть, уничтожая *политическую* сторону феодальной

организаціи, оставила неприкосновенною ея *общественную* сторону. Феодальные владѣльцы утратили свои политическія права, но сохранили сословныя привилегіи; горожане перестали сходиться въ народныя собранія, но знали, что по закону „буржуа" стоитъ выше настоящаго простолюдина. Пестрая цѣпь пэровъ, простого дворянства, гильдейскихъ и цеховыхъ учрежденій, мастеровъ, подмастерій и учениковъ, сельчанъ и рабочихъ—все это уцѣлѣло въ молодомъ государствѣ. Сама королевская власть, побѣдившая феодализмъ, сознавала въ общественномъ отношеніи свою солидарность съ побѣжденными; съ *общественной* точки зрѣнія, король былъ глава феодальной іерархіи, первый между пэрами, которыхъ онъ продолжалъ называть своими кузенами.

Такимъ образомъ новая идея выразилась на первый разъ въ старыхъ формахъ, покоилась на основахъ, сложившихся въ прежнее время.

Философское движеніе, породившее политическую науку нашего времени, стало искать иныхъ основаній для новаго государства, но сначала съ цѣлію дать ему болѣе прочную основу во всеобщемъ сознаніи.

Едва только во Франціи сложилась новая монархія, сдѣлавшаяся образцомъ для всего Европейскаго материка; едва только научныя и философскія средства мыслителей увеличились богатымъ наслѣдіемъ древняго міра и возрожденіе наукъ и искусствъ вмѣстѣ съ реформаціею дало новый толчекъ человѣческой мысли — великое произведеніе *Бодена* „о государствѣ" возвело новое государственное устройство на степень идеала. Его теорія государственнаго суверенитета въ ясныхъ и твердыхъ формахъ выразила инстинктивныя стремленія монархіи.

Но Боденъ еще опирался не столько на логическія и всеобщія требованія философіи, сколько на историческія соображенія; лихорадочное движеніе XVI вѣка, въ которомъ жилъ Боденъ, движеніе, выразившееся въ религіозныхъ войнахъ, оставляло мыслителямъ мало философскаго досуга и спокойствія для основанія самостоятельной философіи.

XVII вѣкъ создалъ эту новую Европейскую философію. Толчекъ, данный Декартомъ, привелъ къ новому пересмотру всѣхъ человѣческихъ знаній, вѣрованій и учрежденій.

На первый разъ пріемы Декартовой философіи должны были казаться опасными для установленнаго и историческаго порядка. Декартъ свелъ философское знаніе на почву *субъективную*, т.-е. отвергъ непосредственную достовѣрность знанія, основаннаго на свидѣтельствѣ внѣшняго авторитета. Всякое понятіе и начало становится *достовѣрнымъ* только послѣ провѣрки его внутреннимъ авторитетомъ

человѣка—разумомъ. Для разума нашего достовѣрно только то, противоположнаго чему онъ не можетъ себѣ представить и мыслить. Слѣдовательно изъ всѣхъ возможныхъ достовѣрностей и необходимостей онъ признаетъ только достовѣрность и необходимость *логическую*. Такимъ образомъ каждое учрежденіе, каждое мнѣніе, даже вѣрованіе должны были доказать свою законность съ точки зрѣнія логической необходимости. Усилія публицистовъ XVII вѣка были посвящены раціональной критикѣ государства и доказательству его необходимости съ точки зрѣнія коренныхъ требованій разума и основныхъ свойствъ природы человѣка. Идея государственная вышла торжествующею, освященною изъ этой критической работы, изъ эпохи всеобщаго сомнѣнія.

Выводъ теоріи не былъ, слѣдовательно, враждебенъ политической практикѣ. Можно сказать даже, что теорія оказала практикѣ важную услугу, доказавъ *логическую* необходимость государства, основаннаго до тѣхъ поръ на разныхъ эмпирическихъ фактахъ. Она выразила полнѣе и чище ту самую идею государственности, которой служили практическіе дѣятели.

Но послѣдніе не видѣли и не хотѣли видѣть тѣхъ выводовъ, необходимо вытекавшихъ изъ идеи, которой они служили безсознательно.

Они не видѣли, что политическая идея, выраженная наукой, идея, которой они служили сами, противорѣчила тогдашней *формѣ* государства, составленной изъ остатковъ прошедшаго.

Если государство должно имѣть свое основаніе во всеобщемъ сознаніи, т.-е. соотвѣтствовать кореннымъ стремленіямъ каждаго члена общества, то очевидно, что выгоды общежитія должны быть для всѣхъ одинаковы, что всѣ должны пользоваться *равными правами*, что остатки феодальнаго порядка, привилегіи, монополіи, удержанныя новымъ государствомъ, не имѣютъ основанія въ его идеѣ, что, поэтому, эта государственная идея могла быть осуществлена только рядомъ послѣдовательныхъ реформъ при участіи всего общества.

Но эмпирически сложившееся государство XVII и XVIII вѣка остановилось на результатахъ, непосредственно данныхъ ему исторіею его образованія. Оно возвело въ принципъ временныя мѣры и случайные факты. Такъ какъ побѣда новаго государства надъ феодальнымъ порядкомъ была достигнута чрезъ образованіе особой правительственной силы—бюрократіи, приведшей остальную массу общества въ пассивное состояніе, то практическіе люди полагали, что это обособленіе правительственной силы отъ народа и есть истинная форма новаго государства. Такъ какъ, далѣе, новое государство нашло возможнымъ сохранить общественныя различія феодальныхъ

временъ, по скольку они не стѣсняли верховныхъ правъ власти, то практическіе люди приняли эту временную уступку, компромиссъ новой идеи со старымъ порядкомъ, за необходимое условіе новаго общества.

Что изъ этого вышло—понять не трудно. Государство и наука, выражавшія въ сущности одну и ту же идею—не узнали другъ друга. Между ними произошелъ полный разрывъ. Государство, остановившись на временныхъ своихъ формахъ, отказалось отъ дальнѣйшаго развитія, продолжало застывать, чахнуть въ этихъ формахъ, дожидаясь потрясеній позднѣйшаго времени.

Наука, оторванная отъ практической почвы, не имѣя возможности видѣть примѣненія своихъ общихъ началъ къ практической жизни и такимъ образомъ провѣрять ихъ, начала собственными силами строить планы государственнаго преобразованія, т.-е. бросилась въ область утопіи.

Для того, чтобы понять это движеніе философской мысли, нужно принять во вниманіе нѣкоторыя важныя обстоятельства.

Во-первыхъ политическая наука и философія, не имѣя возможности работать надъ практическими вопросами государственной жизни, государственнаго управленія, отдала всѣ свои силы вопросу о *государственной формѣ*, начала строить идеалы государственнаго устройства. Она провозгласила, что форма государства должна соотвѣтствовать всеобщему, идеальному его основанію, открытому наукой, т.-е. что практическое выраженіе государственной идеи должно удовлетворять идеальнымъ, абсолютнымъ требованіямъ разума.

Съ этой минуты она становится во враждебное отношеніе къ положительному государственному порядку; съ этой минуты, съ половины XVIII ст., начинается борьба такъ называемаго историческаго права съ требованіями разума,—борьба непримиримая, не знающая сдѣлокъ, потому что ни съ той, ни съ другой стороны не обращаютъ вниманія на требованія жизни.

И вотъ почему. Политическая философія строитъ свои теоріи государства на отвлеченныхъ началахъ разума, а эти начала, по выраженію Мирабо, вѣчны какъ вселенная и священны какъ природа. Другими словами, они безусловно необходимы, они заключаютъ въ себѣ отрицаніе исторіи, т.-е. постепеннаго развитія, незнающаго вѣчныхъ, безусловныхъ истинъ, а знающаго только истину относительную, пригодную для даннаго времени. Въ этомъ смыслѣ создаются теоріи государства Мабли, Морелли и наконецъ Ж. Ж. Руссо.

Какимъ страшнымъ, безпощаднымъ догматизмомъ отличается его Contrat social! Какъ, читая его, каждый чувствуетъ, что эти „истины“

не знаютъ сдѣлокъ съ жизнью, не хотятъ знать и жизни! Эти теоріи, милостивые государи, ничто иное, какъ попытка подчинить всю общественную жизнь требованіямъ логики, превратить нашъ нравственный міръ въ логическую систему, построенную съ безпощаднымъ догматизмомъ.

И эти теоріи имѣли удивительный успѣхъ: онѣ должны были имѣть его, если припомнимъ, къ какому обществу обращалась проповѣдь теоретиковъ.

Общество раздѣлялось на два класса, не имѣвшихъ между собою ничего общаго. Во-первыхъ, мы видимъ въ немъ практиковъ, причастныхъ къ государственной жизни по своему офиціальному положенію. Эти люди не обращали никакого вниманія на теоріи, считая ихъ безвредною, хотя и пустою забавою. Отъ времени до времени какой нибудь „теоретикъ“, переступавшій за предѣлы дозволеннаго, попадалъ въ Бастилію—тѣмъ дѣло и оканчивалось.

Остальная масса общества, не принимавшая участія въ государственой жизни, раздѣлялась на два разряда. Одна ничего не думала, ибо несла на себѣ всю тяжесть феодальныхъ и государственныхъ повинностей. Она оставалась въ невѣжествѣ, воспитывалась въ суевѣріи и легковѣріи. Въ ней подготовлялось превосходное орудіе государственныхъ переворотовъ, потому что нищая, невѣжественная и легковѣрная масса кинется за всякимъ, кто посулитъ ей лучшее будущее.

Зажиточная масса общества, умная, начитанная, но отрѣшенная отъ государственной жизни и ея практическихъ условій, съ жаромъ слушала проповѣдь теоретиковъ. Въ своемъ невольномъ „философскомъ досугѣ“ она привыкла жить отвлеченною мыслью. Она воспиталась въ той же безграничной вѣрѣ въ начала разума, исповѣдывала, что представленія нашего разума суть законы міра, что міръ долженъ развиваться по нашей логикѣ. Вѣруя въ начала разума, она повѣрила, что и теоріи, основанныя на этихъ началахъ, безусловно истинны, что осуществить счастье человѣка очень легко—стоитъ только найти безусловно годную форму государственнаго устройства и потомъ сразу осуществить ее, бросивъ въ сторону историческія случайности. Золотые сны безусловно годной формы государства носились предъ этой массой. И какъ могла бы она *провѣрить* годность такой теоріи, она, не знавшая, что такое государственная жизнь, скрытая отъ всѣхъ глазъ въ тайникахъ канцелярій?

Мало по малу она увѣровала, что золотой вѣкъ, счастье народа и цѣлаго человѣческаго рода близки, стоитъ только ей *захотѣть* привести въ исполненіе безусловныя требованія разума.

Противъ этихъ безусловныхъ требованій стояли такія же „безу-

словныя“ требованія, такія же абсолютныя права разныхъ началъ прежняго порядка, также не знавшія никакихъ сдѣлокъ съ требованіями новой жизни.

Французская революція 1789 г., открывшая собою эпоху европейскихъ революцій, была именно борьбою *безусловныхъ* принциповъ, не понимавшихъ никакихъ сдѣлокъ съ противникомъ. Въ этомъ именно и состоитъ отличительный признакъ революціонныхъ движеній. Кровавыя сцены, уничтоженіе всего существовавшаго, проскрипціи, терроръ красный и бѣлый, эмиграція и т. д.—все это послѣдствія одной общей причины—безусловности, безпощадности принциповъ. Когда я считаю извѣстное начало абсолютнымъ и единственнымъ условіемъ общаго блага, я не могу помириться ни съ кѣмъ, кто не раздѣляетъ моихъ убѣжденій. Эмигранты бѣжали изъ Франціи, потому что чувствовали, что въ новой Франціи имъ нѣтъ мѣста; уходя изъ своего отечества, они уносили свои принципы такіе же безпощадные какъ начала революціонеровъ: это доказала политика реставраціи. Про Бурбоновъ говорили и говорятъ, что они ничего не забыли и ничему не учились; это значитъ, что они сохранили свои принципы въ ихъ безусловной чистотѣ. Революціонеры, казня своихъ противниковъ, избивали не людей, но принципы, какъ будто есть хоть одинъ человѣкъ, могущій воплотить въ себѣ принципъ, т.-е. перестать быть человѣкомъ и сдѣлаться отвлеченностью!

Судьба такого историческаго движенія понятна. Политическая жизнь народа колеблется между революціей и реставраціей, т.-е. между двумя формами, представляющими одинаково какой нибудь безусловный принципъ.

Могла ли въ то время возникнуть мысль о дѣйствительной политической жизни, гдѣ всякій находитъ себѣ мѣсто, гдѣ каждый понимаетъ, что выше его „принциповъ“ стоитъ страна, *земля*, этотъ чудный хоръ разныхъ голосовъ, мнѣній, стремленій, хоръ, созданный природой и исторіей?

Нѣтъ! Исторія и практика этихъ временъ одинаково оставили нашему времени только нѣсколько поучительныхъ уроковъ. Они состоятъ въ слѣдующемъ:

1) Государство, провозгласившее безусловную годность данныхъ, слѣдовательно преходящихъ началъ своего строя, рискуетъ вызвать противуположные идеалы, столь же безусловные и неуступчивые. Отрицаясь отъ новыхъ требованій жизни, оно даетъ силу утопіи; отказываясь отъ прогресса осуществимаго, оно въ концѣ концовъ сталкивается съ идеалами неосуществимыми.

2) Наука, не имѣющая доступа къ практическимъ вопросамъ госу-

дарственной жизни, кидается въ область утопіи; изъ полезной общественной силы она дѣлается элементомъ разрушительнымъ.

3) Общество, не участвующее въ государственной жизни, не въ силахъ сдержать утопическихъ стремленій и дѣлается ихъ жертвою.

III.

Подъ вліяніемъ этихъ уроковъ и несомнѣнныхъ успѣховъ знанія измѣнились пріемы научнаго изслѣдованія и самое міросозерцаніе науки.

Обозначимъ въ короткихъ словахъ существенныя черты этой перемѣны.

Во-первыхъ, политическая теорія основывается уже не на „вѣчныхъ, прирожденныхъ“, а потому абсолютныхъ началахъ разума, требующихъ абсолютной, всесовершенной формы государства. Новая философія, видоизмѣненная успѣхами историческихъ знаній, видитъ въ каждомъ государствѣ извѣстную ступень общежитія, т.-е. извѣстный *моментъ* въ историческомъ развитіи народа. Государство, съ ея точки зрѣнія, есть явленіе историческое, т.-е. подчиненное условіямъ пространства и времени. Отъ этихъ условій зависитъ *практическое* выраженіе государственной идеи, т.-е. каждая данная форма государства. Ни одна изъ этихъ формъ не можетъ выражать собою безусловнаго принципа, не можетъ быть воплощеніемъ абсолютной истины. Государство, какъ всякое историческое явленіе, подчинено условіямъ развитія, законамъ *прогресса*, т.-е. его формы переходятъ отъ одного относительнаго принципа, годнаго для одного времени, къ другому, годному для времени послѣдующаго. И такъ, *отрицаніе абсолютнаго и признаніе прогресса* есть первое начало современной политической философіи, во имя котораго она отказывается отъ исканія *безусловно годной формы государства*, но тѣмъ настойчивѣе требуетъ, чтобы каждому данному состоянію общества соотвѣтствовала пригодная ему форма государства.

Во-вторыхъ, вообще вопросъ о государственномъ устройствѣ потерялъ въ значительной степени свой интересъ, подъ вліяніемъ условій общественной жизни XIX ст. *Общество XIX ст. обращаетъ вниманіе не столько на форму государства, сколько на задачи его дѣятельности и способы ихъ осуществленія.*

Юридическій споръ о равноправности, обезпеченіи свободы, участіи общества въ государственныхъ дѣлахъ, прерогативахъ власти и о всемъ, отъ чего зависитъ форма государства, въ значительной степени разрѣшился въ западной Европѣ. Общество вошло въ составъ

прежняго официальнаго „государства“, и внесло въ него множество новыхъ интересовъ. Эти интересы, сложные и трудные, возникли сами собою вслѣдствіе освобожденія общества отъ прежнихъ феодальныхъ формъ, стѣснявшихъ его промышленность, его умственную жизнь. Громадное развитіе промышленности, раздоры между трудомъ и капиталомъ, рабочій вопросъ, банковое дѣло, желѣзныя дороги, народное образованіе, общественная гигіена, народное продовольствіе, помощь бѣднымъ, организація внѣшней торговли — вотъ интересы нашего времени, и въ этомъ смыслѣ XIX вѣкъ справедливо называютъ вѣкомъ практическимъ. Каковы интересы, такова и наука; нельзя не согласиться съ мыслью Штейна, что если исканіе лучшихъ формъ правленія было отличительною чертою XVIII ст., исканіе лучшихъ способовъ *управленія* — отличительный признакъ XIX. Ученіе о государственномъ устройствѣ исчерпывало почти все содержаніе государственныхъ наукъ прежняго времени. Наука объ управленіи, Verwaltungslehre, есть произведеніе и потребность нашего.

Этотъ фактъ, мм. гг., обиленъ послѣдствіями, весьма благотворными.

Если главное вниманіе нашего времени обращено на вопросы управленія, то понятно само собою, что наука должна работать надъ практическими вопросами государственной жизни, потому что изъ нихъ слагается все искусство и наука управленія. Понятно далѣе, что каждый изъ этихъ вопросовъ можетъ быть разрѣшенъ только въ условіяхъ даннаго мѣста и времени; для осуществленія сложныхъ и разнообразныхъ интересовъ общества нельзя подыскать абсолютно-годныхъ средствъ, примѣнимыхъ къ условіямъ всякой страны и въ каждый моментъ ея историческаго развитія. Слѣдовательно, историческое и, такъ сказать, *мѣстное* (хотя и сравнительное) изученіе каждой задачи управленія, есть первое условіе этой капитальной науки XIX вѣка.

Далѣе этотъ фактъ кореннымъ образомъ измѣняетъ отношеніе общества къ правительству и науки къ обществу.

Въ тѣ времена, когда рѣчь шла исключительно объ опредѣленіи юридическихъ отношеній между правительствомъ и обществомъ, эти двѣ силы были раздѣлены враждебными другъ другу принципами. Когда мы говоримъ о *правахъ* официальнаго государства, по отношенію ихъ къ *правамъ* общества, мы какъ бы раздѣляемъ двѣ сферы, не имѣющія между собою ничего общаго. Право государства есть, съ этой точки зрѣнія, нѣчто стѣсняющее общество; права общества, личности, какъ бы должны ограничить права государства. Когда мы съ этой же точки зрѣнія говоримъ, что общество должно участвовать въ государственныхъ дѣлахъ, это значитъ, что государство

должно отказаться отъ нѣкоторыхъ своихъ правъ въ пользу общества, которое какъ бы завоевываетъ ихъ отъ государства.

Но общество и государство, противуположныя, даже враждебныя въ отвлеченной сферѣ права, примиряются, сливаются даже въ области управленія, т.-е. въ области осуществленія практическихъ задачъ политическаго общества. Опытъ современныхъ государствъ показываетъ, что каждая великая цѣль общественной жизни для осуществленія своего нуждается въ содѣйствіи многихъ силъ. Каждая изъ нихъ предполагаетъ извѣстную долю правительственнаго дѣйствія, средствъ разныхъ органовъ самоуправленія и предпріимчивости частныхъ лицъ. Кто можетъ сказать, что всякая цѣль, напримѣръ народное образованіе, можетъ быть осуществлена однимъ правительствомъ, одними органами самоуправленія, одною предпріимчивостью частныхъ лицъ? Для того, чтобы нація существовала и процвѣтала, говорилъ Сійесъ, нужны двѣ вещи—частные труды и публичныя учрежденія. *Вотъ современное основаніе для участія общества въ отправленіяхъ государственной жизни.* Послѣдняя уже и выработала три формы управленія: управленіе чрезъ посредство чисто правительственныхъ установленій, управленіе чрезъ выборныя установленія, облеченныя извѣстными административными правами, и чрезъ вольные союзы частныхъ лицъ, восполняющіе средства тѣхъ и другихъ. Государственная регламентація, самоуправленіе и частные союзы—вотъ три способа осуществленія разныхъ общественныхъ задачъ, способы, не исключающіе другъ друга, но взаимно пополняющіе недостатокъ средствъ каждаго. Слѣдовательно, отношеніе государства къ обществу не есть отношеніе побѣдителя къ побѣжденному; общество принимаетъ участіе въ администраціи не потому, чтобы оно *завоевало* себѣ какія нибудь *права*; государство содѣйствуетъ осуществленію разныхъ общественныхъ интересовъ не во имя своихъ верховныхъ правъ, *отнятыхъ* имъ нѣкогда у общества. Всѣ эти силы дѣйствуютъ во имя *солидарности* всѣхъ государственныхъ и общественныхъ цѣлей и во имя *недостаточности* каждой изъ нихъ въ отдѣльности.

Участіе общества въ жизни государствъ, сознавшихъ эти истины, обезпечило правильное и прочное *политическое воспитаніе* общества. У современныхъ обществъ (мы говоримъ объ обществахъ, обладающихъ условіями самоуправленія) нѣтъ уже того, невольнаго конечно, философскаго досуга, какимъ пользовалось общество XVIII вѣка, и который давалъ отвлеченной теоріи возможность увлекать это общество въ область утопіи. Въ нашъ вѣкъ сельскаго и провинціальнаго самоуправленія, разныхъ обществъ, компаній, съѣздовъ, конгрессовъ и т. д. общество само даетъ наукѣ положительный матеріалъ, надъ

которымъ она должна работать, чтобы имѣть какое нибудь значеніе. Судьба утопій въ наше время очень печальна; въ странахъ, гдѣ общество самодѣятельно, на нихъ не обращаютъ вниманія — онѣ не имѣютъ аудиторіи.

Въ виду такого направленія науки, такого измѣненія въ требованіяхъ общественной жизни, единеніе теоріи съ практикою административною и политическою зависитъ теперь больше отъ послѣдней, чѣмъ отъ первой. Практикѣ теперь, больше чѣмъ когда нибудь, предстоитъ пересмотрѣть свои воззрѣнія на теорію и провѣрить свои требованія отъ послѣдней.

Отъ политической науки, мм. гг., требуютъ практичности, т.-е. умѣнья указывать обществу дѣйствительныя и возможныя для него задачи.

Но во имя этого требованія наука, въ свою очередь, можетъ если не потребовать (она ничего не требуетъ), то пожелать кое-чего для себя.

Вдумаемся въ смыслъ упрековъ, дѣлаемыхъ обыкновенно наукѣ. Науку обыкновенно называютъ *теоріею*, теоріею отвлеченною и непригодною для практики. Но что хотятъ выразить этимъ словомъ „теорія“? Когда практическій дѣятель называетъ науку „теоріею“, онъ очевидно хочетъ сказать, что научныя системы создаются безъ помощи тѣхъ орудій, которыя одни могутъ сдѣлать науку практичною, т.-е. безъ *наблюденія* и *опыта.* Онъ возражаетъ, стало быть, не противъ науки вообще, но противъ науки умозрительной, въ худшемъ смыслѣ слова. Но онъ, самъ того не замѣчая, осуждаетъ тѣмъ самымъ практику, т.-е. отношеніе, въ которое практика часто становится къ наукѣ.

Никто не сомнѣвается, что всякая политическая теорія должна быть основана на наблюденіи и принимать во вниманіе историческій опытъ. Но какъ наука можетъ воспользоваться этими средствами познанія?

Пусть отвѣтятъ на это науки, давно уже сдѣлавшіяся наблюдательными и опытными—науки естественныя. Почему онѣ могли получить такое направленіе, какъ не потому, что жизнь природы для нихъ *открыта*, что въ природѣ нѣтъ тайнъ? Звѣзды не скрываютъ своего теченія отъ астронома, растенія и животныя развиваются на нашихъ глазахъ; пытливые изслѣдователи проникаютъ теперь въ самую сокровенную изъ всѣхъ тайнъ природы, въ процессы зарожденія и развитія зародыша; настойчивыя изысканія раскрыли намъ нѣдра земли, сосчитали геологическіе пласты и возстановили исторію земли.

Можемъ ли мы похвалиться, что и для политическихъ наукъ

открыты эти средства *наблюденія*? Дѣйствительно ли ей обезпечены необходимыя условія общеизвѣстности фактовъ политической жизни и возможность ихъ безпристрастнаго, свободнаго обсужденія? Что скажемъ мы объ опытѣ? Политическія науки сами не производятъ опытовъ, онѣ должны пользоваться опытомъ историческимъ. Но доходитъ ли до нихъ этотъ историческій опытъ въ своемъ истинномъ, не искаженномъ видѣ? Имѣемъ ли мы настоящую исторію объективную, излагающую только правду?

Политическія науки, мм. гг., нуждаются въ свѣтѣ и въ правдѣ, потому что всякая наука должна быть свѣтомъ и правдою.

Вотъ, мм. гг., что говоритъ опытъ народовъ, которые старше насъ и въ политическомъ образованіи, и въ политическомъ воспитаніи.

Задача и условія политической науки въ Россіи опредѣляются просто.

Высочайшая воля, уставомъ университетовъ 1863 года, открыла намъ средства политическаго образованія, которое должно удовлетворять потребностямъ русской общественной жизни.

Новая у насъ политическая наука, опираясь на опытъ прошедшихъ временъ, руководясь примѣромъ настоящаго времени, не можетъ и не должна сдѣлаться безплодной, умозрительной теоріей, утопіей.

Для этого она должна желать, чтобы всѣ начала, возвѣщенныя современными преобразованіями, укрѣплялись, входили въ жизнь. Смыслъ всѣхъ этихъ преобразованій — пробудить самодѣятельность общества, и открыть средства для проявленія этой самодѣятельности. Общество, призванное къ участію въ отправленіяхъ государственной жизни, конечно будетъ лучшей средой, въ которой разовьется настоящая, связанная съ жизнью политическая наука. Когда общество говоритъ, заявляетъ о своихъ нуждахъ, о своихъ насущныхъ интересахъ, когда каждый членъ общества причастенъ къ жизни государства, то въ качествѣ присяжнаго, то въ качествѣ избирателя, гласнаго земскаго и городскаго собранія—въ обществѣ нѣтъ мѣста отвлеченнымъ и разрушительнымъ теоріямъ, потому что каждая разрушительная теорія идетъ въ разрѣзъ съ жизнью, развивающейся постепенно.

Такое общество не даетъ цѣны планамъ внезапнаго обновленія государственнаго строя, посредствомъ какого нибудь абсолютнаго государственнаго устройства, потому что это общество вѣритъ только въ прогрессъ, т.-е. послѣдовательное развитіе. Въ немъ, въ этомъ практичномъ обществѣ, нѣтъ вѣры въ абсолютныя истины, потому что оно *знаетъ на дѣлѣ* только истины относительныя.—Подъ вліяніемъ такого общества и наука станетъ на высоту своей задачи.

Она будетъ искать общей, высшей идеи цивилизаціи, не только во всемъ историческомъ развитіи, не только одного народа, но всего человѣчества, и постоянно говорить ему — идеалъ вашъ впереди! Потому она не станетъ возводить отдѣльныхъ фактовъ современной жизни на степень безусловныхъ истинъ; ни одно учрежденіе, ни одно общественное и экономическое устройство, ни одинъ народъ не могутъ сказать: я истина, преклонитесь предо мною! Memento mori, скажетъ ему наука.

Но, отрицая абсолютную годность какого нибудь факта, наука добросовѣстно укажетъ на его относительную необходимость для извѣстнаго времени. Она укажетъ на необходимую послѣдовательность и солидарность разныхъ эпохъ общественнаго развитія. Тотъ, кто въ общественной жизни захотѣлъ бы руководствоваться разными отвлеченными соображеніями, встрѣтилъ бы сильнаго противника въ такой наукѣ. „Вы можете пойти впередъ на столько, на сколько подготовили васъ условія предшествовавшаго времени“, скажетъ она ему.

Но тѣмъ настойчивѣе, категоричнѣе укажетъ такая наука на задачи *возможныя*, необходимыя въ данную минуту для общества. Она одна можетъ сказать: „если *этого* не будетъ сдѣлано, общество остановится въ своемъ развитіи; оно или ничего не дастъ будущему поколѣнію, или безмѣрно усложнитъ его задачу. То, что теперь можетъ быть сдѣлано безъ труда, впослѣдствіи можетъ вызвать сильныя затрудненія“. Не будемъ усложнять работу нашихъ потомковъ; не постыдимся предъ лицомъ будущаго историка. Правда, намъ могутъ сказать, что *тогда* насъ не будетъ, а мертвые, по выраженію нашего народнаго героя, сраму не имутъ. Да, скажемъ мы, мертвые сраму не имутъ, но только тѣ, которые легли въ честномъ трудѣ, а не тѣ, которые вышли на встрѣчу Божественному Жениху съ пустыми свѣтильниками, подобно неразумнымъ Евангельскимъ дѣвамъ!

ВЫСШАЯ
АДМИНИСТРАЦІЯ РОССІИ XVIII СТ.
И
ГЕНЕРАЛЪ-ПРОКУРОРЫ.

„Хорошее умствованіе есть идеальное сопоставленіе фактовъ и ихъ воспроизведеніе въ умѣ въ порядкѣ ихъ дѣйствительной послѣдовательности“.

Г. Г. Льюисъ.

ВВЕДЕНІЕ.

Подъ именемъ реформы Петра I въ нашей юридической и исторической литературѣ разумѣется та эпоха, когда самодержавный преобразователь принялъ рѣшительное намѣреніе ввести Россію въ сферу Европейскихъ государствъ и для того рѣшился дать ей европейское образованіе и организацію. Съ этой точки зрѣнія нѣтъ ничего легче, какъ написать изслѣдованіе объ учрежденіяхъ XVIII ст. Стоитъ только сказать, что старая Россія отжила свое, что она представляла реформатору инертную и безобразную массу, что духъ, форма, жизнь нашихъ учрежденій даны намъ Западомъ, при помощи сильной руки Великаго Петра, и что должно, слѣдовательно, ограничиться изученіемъ одной мысли законодателя, какъ она выразилась въ его уставахъ. Какъ ни заманчивы такая программа сочиненія, такой ученый пріемъ, но врядъ ли они соотвѣтствуютъ идеѣ истиннаго историко-юридическаго труда. Объявляя, что старая Россія осталась не причемъ во всей исторіи XVIII вѣка и во всей реформѣ Петра, мы тѣмъ самымъ лишаемъ себя возможности прослѣдить связь нашихъ учрежденій, нашей современной администраціи съ административною жизнью Москвы, а между тѣмъ только этимъ путемъ можно рѣшить вопросъ, на сколько въ самомъ дѣлѣ Петръ отрѣшился отъ старой Россіи. Далѣе, въ исторической жизни учрежденій, оставшихся послѣ него, происходило много явленій, которыя навсегда останутся непонятными, если изслѣдователь не увидитъ въ нихъ яркихъ проблесковъ началъ стараго управленія. Гдѣ начинается и гдѣ кончается старая Россія? гдѣ иностранныя начала, образовавшія наше отечество, и гдѣ старыя понятія, уступившія имъ мѣсто? Почему нѣкоторыя учрежденія преобразователя изчезли при немъ, хотя они крѣпко лежали въ основѣ государственной жизни другихъ народовъ, между тѣмъ какъ другія нововведенія, скопированныя съ совершенно случайныхъ явленій шведскихъ государственныхъ учрежденій, остались у насъ на долго? Не значитъ ли это, что одни попали на дѣйствительно живую сторону

нашей народной жизни, что подъ чуждыми формами и названіями продолжало жить и развиваться что-то, давно пустившее у насъ корни, хотя въ грубой формѣ. Всѣ эти вопросы невольно представились мнѣ, когда я началъ изучать XVIII ст., наполненное дѣятельностію такихъ двухъ законодателей, какъ Петръ и Екатерина II. Часто, разсматривая дѣятельность, повидимому, совершенно новыхъ учрежденій, я наталкивался на такія начала, которыя говорили мнѣ о совершенно другой эпохѣ и отъ мысли законодателя, на первый взглядъ заключенной въ иностранную форму, переносили наблюдателя въ самый центръ народной жизни, съ его вѣковыми убѣжденіями и предразсудками; изъ подъ института, прикрытаго какимъ нибудь иностраннымъ именемъ, вдругъ ключемъ пробивалась административная жизнь цѣлой минувшей эпохи. Это обстоятельство заставило меня не только искать въ XVIII столѣтіи зародышъ современныхъ учрежденій, но и слѣдить за судьбою старорусскихъ началъ въ чуждыхъ, повидимому, для насъ учрежденіяхъ. И, странное дѣло! Вымирали и исчезали разныя учрежденія, съ ихъ иностранными формами и именами, а элементы нашей старой общественности неуклонно идутъ, развиваются, тѣсно примыкаютъ къ важнѣйшимъ изъ переживаемыхъ нами реформъ. Сначала я думалъ изучить администрацію Россіи въ теченіи всего этого столѣтія, но подобный трудъ оказался слишкомъ обширнымъ. Тогда я началъ искать между массой институтовъ такой, которымъ бы характеризовалась вся система тогдашней администраціи, и невольно остановился на любопытномъ учрежденіи генералъ-прокуроровъ. Огромное значеніе этой должности для всей администраціи XVIII вѣка, связь ея съ важнѣйшими учрежденіями этой эпохи и особенно съ правительствующимъ сенатомъ, довѣріе къ нимъ нашихъ лучшихъ монарховъ, достаточно объясняютъ этотъ выборъ; конечно, и здѣсь я не думалъ написать что нибудь законченное, истинно ученое. Собрать матеріалы, имѣющіеся пока подъ руками, расположить ихъ въ извѣстномъ порядкѣ, осмыслить нѣкоторыми обобщеніями—вотъ все, что составляло цѣль настоящаго труда. Она будетъ достигнута, если вызоветъ нѣсколько новыхъ матеріаловъ, изъ массы лежащихъ, напр., въ старомъ архивѣ государственныхъ дѣлъ, гдѣ находится вся переписка генералъ-прокуроровъ, и особенно нѣсколько болѣе полныхъ изслѣдованій по этому любопытному вопросу. Я чувствовалъ недостаточность матеріаловъ и недостатки научной разработки многихъ учрежденій XVIII вѣка. Быть можетъ и эта неясность и этотъ недостатокъ матеріаловъ ярко выступаютъ въ моемъ разсужденіи, но вопросъ казался мнѣ слишкомъ любопытнымъ, и я рѣшился изучить его съ тѣми средствами, какія нашелъ подъ руками, по словамъ великаго оратора: quoniam non potest id fieri quod vis, id ve-

lis quod possis. Теперь же я позволю себѣ остановиться нѣсколько на пріемахъ, которымъ я намѣренъ слѣдовать въ моемъ трудѣ.

Ученому въ западной Европѣ не составляетъ особеннаго труда ограничить предметъ своего изслѣдованія тѣми предѣлами, которые, въ строгомъ смыслѣ, нужны для его, обыкновенно спеціальнаго, изслѣдованія. Это понятно; какъ ни говорятъ о хаосѣ, царствующемъ будто бы въ области государственныхъ наукъ, но смѣло можно сказать, что ни одинъ, сколько нибудь важный вопросъ не остался въ сторонѣ отъ пытливаго изслѣдованія не одного, а нѣсколькихъ ученыхъ. Смыслъ каждаго института по отношенію къ другимъ учрежденіямъ выясненъ на столько, что изслѣдователю, взявшему его предметомъ своего разсужденія, не зачѣмъ вторгаться въ чуждые ему вопросы. Далѣе общая система права дѣйствующаго и историческаго разъяснены наукою настолько, что государствовѣду, говорящему о самыхъ спеціальныхъ вопросахъ, не зачѣмъ углубляться въ разъясненіе другихъ, связанныхъ съ ними вопросовъ: ихъ уже разработали другіе; для него достаточно ограничиться намекомъ на два-три начала, двѣ-три теоріи, давно ставшія достояніемъ науки. Совершенно другое представляетъ наша государственная наука. Если изслѣдователь, а особенно начинающій, возьметъ какое нибудь учрежденіе— онъ будетъ поставленъ въ затруднительное положеніе. Онъ не сомнѣвается, что учрежденіе это тѣсно связано съ другими, что они вмѣстѣ служили одной государственной цѣли, что оно продуктъ одной и той же мысли въ ея послѣдовательномъ развитіи — но какъ найти эту связь, какъ показать соотношеніе этихъ учрежденій, когда сама наука не отвела еще каждому изъ нихъ надлежащаго мѣста въ общей системѣ законодательства? Какъ говорить о генералъ-прокурорахъ, когда государственное право не разъяснило еще какъ слѣдуетъ, ни вопроса о коллегіяхъ, ни системы надзора по русскому праву вообще, ни самаго вопроса о сенатѣ, да и самая реформа Петра не совсѣмъ ясно представляется уму учащихся и ученыхъ. Русскому историку-юристу нельзя ограничиться одною подробностію административной картины; она еще такъ слабо и часто такъ невѣрно представляется уму читателя, что вмѣстѣ съ возможно яркою подробностію, долженъ являться хотя слабый очеркъ всего зданія нашей администраціи, иначе роль и смыслъ этой подробности, этого отдѣльнаго института, отношеніе его къ другимъ частямъ государственнаго механизма, навсегда останутся непонятными. На этомъ основаніи, избирая совершенно спеціальный предметъ для моего изслѣдованія, я невольно долженъ войти въ разсмотрѣніе нѣкоторыхъ вопросовъ, которые, въ сущности, имѣютъ лишь отдаленную связь съ учрежденіемъ генералъ-прокуро-

ровъ, и, въ то же время, представить небольшую характеристику всей административной реформы Петра Великаго.

По отношенію къ самой должности генералъ-прокурора это необходимо было сдѣлать еще по другому обстоятельству. Должности этой суждено было играть громадную, можно сказать, первенствующую роль въ администраціи XVIII стол. Каждая часть государственнаго механизма чувствовала на себѣ его неотразимое вліяніе. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, нельзя назвать генералъ-прокурора отдѣльною, самобытною должностью. Стоитъ только вспомнить, что имъ пришлось дѣйствовать именно въ ту эпоху, когда правительство наше сознало превосходство коллегіальнаго начала предъ всѣми другими; послѣднія 12-ть лѣтъ преобразованій Петра направлены къ тому, чтобы провести это начало сверху и снизу—насквозь. Слѣдовательно, личное, приказное начало, представителемъ котораго является генералъ-прокуроръ, не могло имѣть особеннаго значенія среди прочно постановленныхъ коллегіальныхъ учрежденій. Онъ самъ былъ прикрѣпленъ къ вѣнцу петровскихъ идей, къ сенату, высшему правительственному мѣсту Россіи. Если вліяніе генералъ-прокуроровъ несомнѣнно, то съ другой стороны несомнѣнно и то, что оно должно было выражаться чрезъ сенатъ. Судьба ихъ тѣсно связана. Сила сената въ то же время могущество генералъ-прокурора; паденіе генералъ-прокурора несомнѣнно указываетъ на упадокъ власти сената. Причины этого явленія разъяснены въ разсужденіи, но теперь достаточно указать на этотъ фактъ въ доказательство того, что, независимо отъ вышеизложенныхъ причинъ,—учрежденіе генералъ-прокуроровъ можетъ быть понято только въ связи съ учрежденіемъ сената.

Если нѣтъ, такимъ образомъ, возможности отдѣлить рѣзко одно учрежденіе отъ другого [1]), не подлежитъ сомнѣнію и то, что расположеніе историческаго матеріала, дѣленіе предполагаемой исторіи на періоды, должно произойти на основаніи тѣхъ исходныхъ точекъ, которыя составляютъ эпоху въ общей исторіи русскаго законодательства.

Каждому знакомы эти эпохи; каждый, излагая ходъ нашихъ реформъ, останавливается на именахъ Петра I и Екатерины II. Имѣютъ ли эти двѣ поворотныя точки нашей политической исторіи такое же значеніе и для излагаемаго нами предмета?

Вся исторія русскаго государственнаго устройства отъ Петра I до императора Александра II, съ котораго, по справедливости, должно

---

[1]) По крайней мѣрѣ при настоящемъ положеніи науки русскаго государственнаго права; можетъ быть, впослѣдствіи большее обиліе матеріаловъ и большее количество ученыхъ изслѣдованій и дадутъ возможность изслѣдовать одно учрежденіе безъ другого.

начать совершенно новую эпоху, распадается на три періода, по числу различныхъ системъ управленія, смѣнявшихъ одна другую, подъ вліяніемъ разнообразнаго наплыва иностранныхъ идей и дѣйствительныхъ потребностей народной жизни. Строго централизаціонная система Петра I, съ его приписными губерніями, приписными сословіями, сосредоточеніемъ въ каждомъ вѣдомствѣ власти исполнительной, судебной и отчасти законодательной, широкою дѣятельностью государства для государства, смѣняется законодательствомъ Екатерины, съ ея губерніями, куда мало-по-малу переносится государственная жизнь, съ постепеннымъ освобожденіемъ сословій, господствомъ теоріи раздѣленія властей, принявшей у насъ такую своеобразную форму, для того, чтобы, въ свою очередь, уступить предъ наплывомъ французскихъ идей и учрежденіями временъ Наполеона I.

Всматриваясь въ этотъ ходъ постепеннаго преобразованія нашей администраціи съ одной, и судьбу генералъ-прокуроровъ съ сенатомъ съ другой стороны, нельзя не прійти къ тому заключенію, что каждая изъ этихъ эпохъ имѣла значительное вліяніе на роль и самую форму этихъ учрежденій. Въ самомъ дѣлѣ, должно существовать огромное различіе между генералъ-прокуроромъ временъ управительнаго сената, когда собраніе это являлось средоточіемъ суда, администраціи, законодательной дѣятельности, затѣмъ тою эпохою, когда, подъ вліяніемъ принципа раздѣленія властей, началась эманципація суда отъ администраціи, отъ законодательныхъ мѣстъ, когда самый сенатъ начинаетъ выдѣляться какъ чисто судебное мѣсто, а генералъ-прокурору, для сохраненія своего прежняго вліянія, не оставалось ничего больше, какъ соединять въ своемъ лицѣ наибольшее количество приказныхъ должностей, значеніе которыхъ уже тогда подготовляетъ эпоху Александра I. Наконецъ, что̀ должно было произойти съ этою должностью, когда все высшее управленіе распалось на вѣдомства, сгрупированныя по роду дѣлъ? Не выдѣлится ли генералъ-прокуроръ только какъ представитель сената, ставшаго суднымъ мѣстомъ, т.-е. какъ министръ юстиціи? Дальнѣйшее изложеніе, надѣюсь, еще больше утвердитъ эту связь между историческимъ развитіемъ должности генералъ-прокурора и тремя важнѣйшими эпохами нашего законодательства, до императора Александра II. Въ настоящее же время, сказаннаго достаточно для объясненія, почему въ трудѣ нашемъ историческій матеріалъ расположенъ по этимъ рубрикамъ. Затѣмъ остаются тѣ частныя измѣненія, колебанія, невносившія новыхъ началъ, но дававшія просторъ представителямъ старыхъ, только что побѣжденныхъ принциповъ, или дававшія перевѣсъ одному элементу надъ другимъ, въ ущербъ порядку и справедливости. Таковы времена Петра II, Анны, правительницы Анны Леопольдовны,

Петра III. Борьба военнаго элемента съ гражданскимъ, старыхъ русскихъ началъ съ новыми, внесенными Петромъ I, коллегіальнаго управленія съ единоличнымъ, лицъ съ мѣстами, закона съ благосклонностью — все это не осталось безъ вліянія, весьма замѣтнаго, на судьбу сената во всей его совокупности. Изученіе подобныхъ минутъ въ исторіи представляетъ высокій интересъ. Если въ учрежденіяхъ Петра, Екатерины II, Александра I мы останавливаемся предъ строгою системой, глубиной и единствомъ мыслей, эпохи Анны и Бирона открываютъ намъ жизнь этихъ глубокообдуманныхъ учрежденій, когда могущественная рука, вводившая и охранявшая ихъ, устранена, и различнымъ элементамъ едва сложившейся общественности предоставленъ широкій просторъ, когда лица и мѣста дѣлятъ добычу, стараются захватить долю власти, оставшейся безъ употребленія послѣ великихъ законодателей, и стремятся повалить то, что при нихъ было слишкомъ, по ихъ мнѣнію, прочно и сильно. Конечно, эти эпохи не представляютъ ничего самостоятельнаго. Общество, выходя изъ нихъ, не пріобрѣтаетъ ничего, кромѣ горькаго опыта, который, къ тому же, иногда оказывается безполезнымъ, и потери силъ, которыхъ часто не умѣетъ возвратить. Оно или спѣшитъ возвратиться къ старымъ, утраченнымъ учрежденіямъ, какъ послѣ смерти Анны Ивановны и паденія Миниха, или стремится къ реформамъ, какъ при воцареніи Александра I. Нѣтъ великаго начала, характеризующаго такое время. Нѣтъ тамъ ни наказа, ни учрежденія о губерніяхъ, ни генеральнаго регламента, ни многочисленныхъ указовъ объ организаціи сената, ни учрежденія министерствъ, нѣтъ ничего, внесеннаго въ жизнь новою дѣятельностью. Одно, что останавливаетъ на себѣ вниманіе, это—наслѣдіе стараго общества, не установившіеся элементы новаго, все это безъ всякой особенной связи, все это въ борьбѣ нестройной, въ борьбѣ на удачу; такъ, подлѣ эпохи Петра I, группируется время Екатерины I и Петра II, такъ и дышащее семибоярщиной стараго времени время Анны, когда роль бояръ выпала на долю иностранныхъ любимцевъ, время правительницы, когда надъ всѣмъ возвышается и во всемъ выражается дѣятельность фельдмаршала Миниха. Судьба учрежденій въ такія времена чрезвычайно любопытна; если не мысль законодателя, то общество, самые государственные люди, со всѣми ихъ страстями и слабостями, даютъ изслѣдователю богатый матеріалъ, служатъ орудіемъ для лучшей критики устойчивости тѣхъ учрежденій, которыя юристъ только что имѣлъ случай изучить въ законодательномъ актѣ минувшей эпохи.

Таковы, слѣдовательно, пункты, на которыхъ необходимо будетъ остановиться при изученіи должности генералъ-прокуроровъ, въ ея

историческомъ развитіи. Время Петра I, когда въ законодательствѣ выяснилось значеніе, а подъ вліяніемъ перваго генералъ-прокурора сложился типъ этой должности. Царствованіе Елисаветы Петровны, когда сенату и генералъ-прокурору, въ теченіи довольно долгаго періода времени, дана была возможность дѣйствовать по мысли великаго законодателя; реформы Екатерины II, когда начинаетъ выдѣляться значеніе генералъ-прокурора, какъ могущественнаго органа исполнительной власти, и начинается постепенное отпаданіе его отъ сената, пріобрѣтающаго мало-по-малу значеніе преимущественно судебнаго мѣста. Учрежденія Александра I, когда, съ введеніемъ министерствъ, падаетъ значеніе генералъ-прокуроровъ, и они превращаются въ министровъ юстиціи, сохраняя лишь слабый оттѣнокъ ихъ прежняго преобладающаго значенія. Этимъ моментомъ и должно окончиться настоящее разсужденіе; съ учрежденіемъ министерствъ русская администрація перешла на совершенно другую почву, развивается на другихъ началахъ, гдѣ не было уже мѣста истинному представителю прошедшей эпохи—генералъ-прокурору; 1810 г., т.-е. время изданія второго учрежденія министерствъ, есть послѣдній предѣлъ паденія этой должности, послѣ котораго она уже не является съ прежнимъ значеніемъ.

Между этими главными моментами лежатъ краткіе промежутки времени, когда учрежденіе это получало нѣсколько иной характеръ. Обойти ихъ нѣтъ возможности, какъ ни мало имѣютъ они, на первый взглядъ, связи съ должностію генералъ-прокуроровъ. Напримѣръ, извѣстно, что было время, когда они фактически не существовали и это продолжалось довольно долго—именно съ 1726—1730 и потомъ съ 1731—1741, слѣдовательно, почти 15-ть лѣтъ. Но, не понявши смысла этой эпохи, не зная ея подробностей и тайныхъ пружинъ, нельзя понять, какъ слѣдуетъ, роли этихъ блюстителей закона, ни причинъ, почему они не были уничтожены въ совершенно аналогическихъ обстоятельствахъ, напр., въ царствованіе императора Павла. На этомъ основаніи, я намѣренъ разсмотрѣть и эпоху, не знавшую генералъ-прокуроровъ. Правда ихъ не было, но оставался сенатъ и картина сената, лишеннаго своего представителя, можетъ послужить къ разъясненію того, что такое былъ самъ этотъ представитель, какія начала воплощались въ этой важной должности. Такой отрицательный путь весьма полезенъ въ наукѣ русскаго государственнаго права, гдѣ прямое и положительное толкованіе догмы законодательства представляетъ многія важныя неудобства, по причинѣ полной необработанности относящихся сюда матеріаловъ.

Матеріалы эти, кромѣ своей необработанности, поражаютъ еще своею скудостію. Масса документовъ, которые могли бы пролить

яркій свѣтъ на роль и дѣятельность изучаемаго нами учрежденія, лежатъ еще въ архивахъ, нуждаются въ собирателяхъ опытныхъ и, во всякомъ случаѣ, болѣе разборчивыхъ, чѣмъ г. Ивановъ, который въ своихъ біографіяхъ генералъ-прокуроровъ [1]), обладая массой драгоцѣнныхъ, не изданныхъ матеріаловъ, выпустилъ въ свѣтъ только тѣ, которые безъ того извѣстны всѣмъ по Полному Собранію Законовъ.

Главнѣйшіе источники, которыми я пользовался для настоящаго труда, конечно заключались въ Полномъ Собраніи Законовъ. Имѣя въ виду представить изданные матеріалы въ систематической формѣ и съ нѣкоторой критической оцѣнкой, я невольно долженъ былъ прежде всего остановиться на томъ, что уже есть. А есть у насъ, благодаря дѣятельности почтенныхъ московскихъ издателей, многіе весьма драгоцѣнные документы. Такъ, напр., Чтенія общества исторіи и древн. Рос. заключаютъ въ себѣ такія вещи, какъ протоколы верховнаго тайнаго совѣта, секретнѣйшее наставленіе князю Вяземскому, записка объ Артеміи Волынскомъ, нѣсколько записокъ о должности сената, представленныхъ Императору Александру I, записки Храповицкаго и т. д. Затѣмъ, Русскій Архивъ заключаетъ въ себѣ множество матеріаловъ, относящихся до царствованія Императора Петра I и Екатерины II. Архивъ Ист. и Практ. Свѣд. г. Калачева познакомилъ насъ со взглядами на русскую администрацію такихъ дѣятелей, какъ графъ Сперанскій [2]). Кромѣ этихъ изданій, я пользовался еще слѣдующими матеріалами: Голикова, „Дѣянія Петра Великаго“, изд. 1785 г.; Гагемейстера, „О Законахъ Петра I“, пом. въ Жур. М. Н. П., за 1836 г.; Миниха, „Ebauche pour donner une idée de la forme du gouvernement de l'empire de Russie“, Copenhague 1774 г. (весьма любопытный документъ, хотя требуетъ большой осторожности при пользованіи); Магазинъ Бюшинга XXII тома; Дневникъ Каммеръ-Юнкера Берхгольца, перев. г. Аммона; „Наука и Литература при Петрѣ I“, г. Пекарскаго; Posselt, „Peter der Grosse und Leibnitz“, Москва 1843 г.; Туманскаго „Записки, относящіяся до царствованія Петра I“; Peter von Havens, „Reise in Russland“; Устрялова, „Исторія Петра I“; Вейдемейера, „Дворъ и замѣчательные люди въ Россіи, во 2-й половинѣ XVIII стол.“; Письма Леди Рондо; Chantreau, „Voyage philosophique, politique et littéraire, fait en Russie pendant les années 1788 et 1789“; W. Coxe, „Reise durch Polen, Russland, etc. 1785 г. нѣм. изд.; La Mattray, „Voyages“ (къ Россіи относится т. II-й); „Reisen und merkwürdige Nachrichten zweier Neufranken, напечат. по нѣм. въ

---

[1]) Прил. къ Журналу Мин. Юст. 1863 и 1864 гг.

[2]) См. статью: О госуд. установленіяхъ, въ Архивѣ, за 1859 г., кн. 3.

1797 г.; Путешествіе Marchall'я въ 1768, 1769 и 1770 г.; Путешествіе Dechiseaux въ 1727 г.; Записки Статсъ-Секретарей Грибовскаго и Храповицкаго о Екатеринѣ II; „Жизнь кн. Шаховскаго", соч. Радищева; „Маркизъ де-ла-Шетарди въ Россіи", соч. академика Пекарскаго. Другіе источники будутъ указаны въ самомъ разсужденіи.

Къ числу этихъ сырыхъ матеріаловъ, къ сожалѣнію, мало можно прибавить законченныхъ трудовъ по русскому праву. Хотя есть нѣсколько монографій, но они или относятся болѣе къ мѣстному управленію—таковы „Областныя учрежденія Россіи XVII в.", г. Чичерина, „О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ", г. Андреевскаго, „Губернія, ея земскія и прав. учрежденія", г. Лохвицкаго; или затрогиваютъ одну лишь сторону высшей администраціи, именно судъ, и то до учрежденія о губерніяхъ, какъ „Исторія судебныхъ инстанцій", г. Дмитріева и „Основныя начала Русскаго судоустройства и гражданскаго судопроизводства", г. Кавелина, или, наконецъ, останавливаются на эпохѣ Петра I, какъ сочиненіе г. Неволина „Объ образованіи управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра Великаго", помѣщенное въ 6-мъ томѣ его сочиненій. Конечно, всѣ названныя сочиненія разъясняютъ много частныхъ вопросовъ, особенно когда дѣло идетъ о временахъ, не знавшихъ рѣзкаго отличія мѣстной отъ центральной власти. Но затѣмъ вопросъ о центральныхъ учрежденіяхъ Россіи въ теченіи XVIII ст., во всей его совокупности, все еще ждетъ изслѣдователей. Поле обширное, матеріалы нетронуты, вопросы не разъяснены.....

МАТЕРІАЛЫ ДЛЯ РЕФОРМЫ ПЕТРА I.

Въ русскомъ обществѣ XVII ст. можно уже замѣтить всѣ элементы, изъ которыхъ впослѣдствіи сложилось Петровское государство. Дѣятельность московскихъ царей подготовляетъ обширныя средства для преобразователя и въ то же время опредѣляетъ способъ, которымъ онъ будетъ проводить свою реформу. Первое, что поражаетъ при изученіи стараго государственнаго быта и особенно центральнаго московскаго управленія, это сложившійся почти классъ исключительно служилыхъ людей, т.-е. такой классъ, который безповоротно былъ приписанъ къ государеву дѣлу и не зналъ другихъ интересовъ кромѣ службы; мало того—самое существованіе его было немыслимо безъ идеи службы. Въ Москвѣ это замѣтнѣе всего потому, что здѣсь въ особенности сосредоточивалась дѣятельность служилаго сословія, да и самое это сословіе, такъ что напрасно было бы искать слѣдовъ его дѣятельности и изучать его характеръ внѣ Москвы или порученій, даваемыхъ изъ Москвы. Три царствованія, непосредственно предшествовавшія Петру, сдѣлали и закрѣпили это трудное дѣло. Много различныхъ системъ управленія испытала Россія, съ тѣхъ поръ, какъ въ ней появились первые зародыши государства и много перемѣнъ произошло въ самомъ сословіи, въ рукахъ котораго находилось государственное дѣло. Еще древняя Россія знала классъ, исключительно преданный службѣ, и отличала его отъ остальной массы населенія [1]). Но это не была служба въ настоящемъ смыслѣ слова; это было право управлять, но не обязанность служить общему благу, право собирать въ свою пользу пошлины съ процессовъ и уголовныхъ дѣлъ, но не обязанность служить органомъ правосудія; это было право много получать, ничего не давая въ замѣнъ—

[1]) Соловьевъ, Исторія Россіи, т. XIII, стр. 79. „Въ древнѣйшія времена мы видимъ въ Россіи первоначальное дѣленіе народа на военныхъ и не военныхъ, мужей и мужиковъ“.

словомъ право на добычу, общее съ княземъ, вождемъ дружины [1]). Такъ, въ отдаленнѣйшій періодъ нашей исторіи, мы находимъ уже зародышъ тѣхъ отношеній, которыя должны были установиться у служащаго сословія къ князю съ одной, къ народу съ другой стороны. По отношенію къ князю оно составляетъ классъ лицъ, изъ которыхъ князь набираетъ свое войско, избираетъ намѣстниковъ, тіуновъ, судей, по отношенію къ народу оно является классомъ владѣльческимъ и требующимъ корма по праву службы. Ничего еще не было прочнаго въ этихъ отношеніяхъ. Бояре-дружинники отъѣзжали, перемѣняли одного князя на другого, князья мѣнялись удѣлами, крестьяне были также свободны, переходя не только отъ владѣльца къ владѣльцу, но и изъ удѣла въ удѣлъ [2]). Слѣдовательно, пока ни князья не имѣли сословія, вѣчно обязаннаго службой на всей ихъ волѣ, ни сословіе это не имѣло подъ собою громадной рабочей силы, обязанной кормить людей, приписанныхъ къ государеву дѣлу. Создать то и другое было задачею московскаго государства. Оно начинаетъ съ того, что въ принципѣ уничтожаетъ старое понятіе о службѣ, какъ о правѣ каждой дружины на кормленіе и добычу. Иванъ Грозный круто повернулъ отъ этого класса, до тѣхъ поръ пользовавшагося всѣми выгодами управленія, и передалъ судъ и финансы другому, не дружинному элементу, элементу старой Россіи, жившему еще въ народномъ сознаніи, несмотря на то, что онъ былъ заслоненъ дружиннымъ началомъ — именно общинамъ. Въ уставныхъ грамотахъ царя Ивана Васильевича Грознаго [3]) говоритъ уже новое государство; идея общаго блага идетъ впереди старыхъ правъ; вопросъ о службѣ рѣшается на основаніи той массы добра или зла, какую получили управляемые отъ управляющихъ. Наконецъ, царь предоставляетъ себѣ право вовсе устранить элементъ, оказавшійся негоднымъ для его службы, и призвать другой, совершенно ему противуположный, не заключавшій въ себѣ съ точки зрѣнія старыхъ князей ничего правительственнаго, тотъ самый, который былъ уничтоженъ предшественниками Грознаго и имъ самимъ въ вольныхъ городахъ Новгородѣ и Псковѣ. „Что напередъ сего

---

[1]) Г. Чичеринъ, Областныя учрежд., стр. 9—12; г. Андреевскій, О Нам., Воев. и Губер., стр. 12; Кавелинъ, Взглядъ на юридич. бытъ древней Россіи, въ т. I его сочин., стр. 345.

[2]) „Свободный переходъ крестьянъ, повсемѣстное явленіе въ древней Россіи; во всѣхъ жалованныхъ грамотахъ духовенству, монастырямъ и частнымъ лицамъ встрѣчаются выраженія: кого перезоветъ къ себѣ жить". „Иногда въ княжескихъ договорахъ постановлялось: а бояромъ и дѣтемъ боярскимъ и слугамъ и христіяномъ межъ насъ вольнымъ воля". Чичеринъ, Опыты по исторіи русск. права, стр. 174.

[3]) Акты Арх. Экспед. №№ 242, 243.

жаловали есмя бояръ своихъ и князей и дѣтей боярскихъ, города и волости давали имъ въ кормленья, и намъ отъ крестьянъ челобитья великіе и докука была безпрестанная... И мы, жалуючи крестьянство, для тѣхъ великихъ продажъ и убытковъ, намѣстниковъ и волостелей и праветчиковъ отъ городовъ и отъ волостей отставили“... Послѣдствіемъ такого взгляда было учрежденіе выборныхъ должностей, т.-е. появленіе вѣрнаго и земскаго начала въ нашей администраціи. Но этого мало было царю. Общины были слишкомъ слабы, чтобы отстранить старое дружинное начало; рабство все болѣе и болѣе укрѣплялось въ нашемъ обществѣ; уже близко было время, когда законодательство должно было создать первое сословіе, приписанное на служеніе чужимъ интересамъ, сословіе крестьянско-крѣпостное. Дѣйствительно, задача рабочаго крестьянскаго сословія вовсе не была служба государственная. Грозный передалъ ему судъ и финансовое управленіе не потому, что признавалъ его почему либо способнымъ выполнить задачу, на него возложенную, а просто за неимѣніемъ ничего другого. Поэтому, рядомъ съ этой коренной реформой, онъ кладетъ основаніе новому классу людей служилыхъ, въ новомъ, московскомъ смыслѣ. Опричнина является энергическимъ протестомъ противъ старыхъ служебныхъ понятій. Составленная изъ людей худородныхъ, неимѣвшихъ ничего общаго со старыми вельможами—дружинниками, она не имѣла другихъ интересовъ кромѣ государева дѣла [1]). Личная заслуга замѣнила блескъ происхожденія, а потому только воля государя могла опредѣлять, какое мѣсто займетъ опричникъ между своими товарищами. Изъ нихъ-то должны были выйти люди, для которыхъ интересъ государства былъ бы выше ихъ частной пользы, сословіе выше рода и семьи, интересъ дня выше старыхъ преданій,— люди безъ почвы, безъ воспоминаній, безъ симпатій къ окружающему. Вотъ, слѣдовательно, какіе три элемента при началѣ московскаго государства должны были нести государственную службу; старое родовое боярство, остатокъ древняго дружиннаго начала; община, остатокъ старославянскаго быта и продуктъ самостоятельной дѣятельности московскаго царя; новое служилое сословіе, принаровленное исключительно для государственныхъ цѣлей. Какой изъ этихъ элементовъ уцѣлѣетъ въ борьбѣ, которая неминуемо должна начаться впослѣдствіи? Вся исторія Россіи отъ Іоанна Грознаго до дома Романовыхъ наполнена этимъ постояннымъ колебаніемъ, отъ одного элемента къ другому. Опричнина удержалась не долго: еще самъ Грозный уничтожилъ ее; еще слишкомъ живы были старыя начала, чтобы она, дитя новаго времени, могла сразу одолѣть ихъ—ей при-

---

[1]) См. Кавелинъ, Юридич. бытъ древн. Россіи, стр. 360—362.

надлежало будущее. При томъ еще слишкомъ нова была въ Россіи идея полнаго противоположенія царя и земли. Россія не дошла еще до формализма западной Европы; тѣсно, какъ это доказали послѣдствія, сливались царь и земство. Осталось два начала древней России — боярство и общины. На первый взглядъ послѣдняя имѣла за собою больше надежды на успѣхъ. Боярство, отстраненное отъ важнѣйшихъ мѣстъ, лишенное права суда и расправы, оттолкнутое царемъ, который пересталъ его жаловать, должно было, казалось, уступить мѣсто общинамъ. Они получили постепенно въ свое распоряженіе судъ, охраненіе безопасности и тишины, преслѣдованіе воровъ, разбойниковъ [1]), финансовую дѣятельность [2]),—словомъ общинное начало получило значительное участіе въ земскомъ управленіи. Мнѣ кажется совершенно излишнимъ споръ о томъ, было ли это явленіе созданіемъ московскихъ государей или живой еще остатокъ старо-русской жизни. Государство было еще слишкомъ слабо, чтобы собственными силами отстранить цѣлое сословіе отъ управленія, создать совершенно новый элементъ и опереться на него въ дѣлѣ государственной реформы. Для начинающаго государства совершенно достаточно, если оно умѣетъ въ народной массѣ выслѣдить истинно живое начало, подготовленное предшествующею жизнью, готовое къ общественной дѣятельности и, понявши значеніе такого элемента, призываетъ его къ себѣ на помощь [3]). Для чего приписывать московскимъ государямъ дѣло, которое было не по силамъ болѣе организованнымъ общественностямъ западной Европы? Короли ни Фран-

---

[1]) Акты Арх. Экспед., т. I, №№ 192, 194, 224, 234, 250.

[2]) См. любопытныя извѣстія объ этомъ у Чичерина, Об. Учр., стр. 46.

[3]) До какой степени слабо было наше государство, сознаетъ г. Чичеринъ, одинъ изъ ревностныхъ защитниковъ государственнаго происхожденія нашихъ общинъ; вотъ что онъ говоритъ между прочимъ (Областныя учрежд., стр. 47 и 48): „Сознавая въ себѣ новыя потребности, стремясь къ водворенію общественнаго порядка, оно (государство) нуждалось въ органахъ управленія. Намѣстники и волостели не могли быть для него орудіями; система кормленій, основанная на частномъ правѣ, была несовмѣстна съ новымъ порядкомъ вещей и должна была мало-по-малу изчезнуть предъ нимъ. Собственною дѣятельностію государство также не могло удовлетворить общественнымъ потребностямъ: у него было еще слишкомъ мало матеріальныхъ средствъ; государственный организмъ, созидаясь мало-по-малу, былъ еще въ такомъ хаотическомъ состояніи, при которомъ правильная дѣятельность и контроль были невозможны. Оставалось одно — искать обезпеченія въ отвѣтственности частныхъ лицъ и общинъ, возложивъ на нихъ всѣ обязанности общественнаго управленія“. Слѣдовательно, государство наше сдѣлало какъ разъ то, къ чему прибѣгнули Европейскіе государи — ни больше ни меньше, а имъ никто не приписывалъ созданія общинъ, которыя существовали быть можетъ раньше, чѣмъ короли выступили на борьбу съ феодализмомъ. La commune est, говоритъ Ройе Колларъ, comme la famille, avant l'Etat. La loi politique la trouve et ne la crée point.

ціи, ни Англіи, въ своемъ трудномъ дѣлѣ земскаго строя не создавали искусственно общинъ. Чрезъ желѣзную стѣну феодаловъ и башни ихъ замковъ, проницательный взоръ Филиппа Августа, Филиппа Красиваго и трехъ Эдуардовъ увидѣлъ могущественное созданіе народнаго духа — общины, образовавшіяся помимо ихъ воли; короли смѣло протянули имъ руку и съ помощію ихъ дѣйствително создали государства свои. Сходство между этими двумя явленіями гораздо большее, нежели кажется на первый разъ. И у насъ, и на западѣ общины, призванныя къ государственному дѣлу, смотрѣли на это сначала какъ на повинность, а не право; и тамъ, и у насъ это не было управленіемъ общины собственными дѣлами, а выборъ людей къ государеву дѣлу. Почему у насъ не удержалось это начало, которому западная Европа обязана всѣмъ своимъ благосостояніемъ? Дѣло въ томъ, что у насъ правительство смотрѣло на призваніе общинъ къ государеву дѣлу, какъ на временную, переходную мѣру, годную только до тѣхъ поръ, пока новое государство не выработаетъ себѣ новаго, самостоятельнаго орудія, болѣе пригоднаго для его цѣлей. Съ самаго начала новыя учрежденія не были введены повсемѣстно. Въ пограничныхъ провинціяхъ государства, напр., уцѣлѣли намѣстники, хотя и отданные подъ присмотръ дьякамъ. Введеніе земскихъ старостъ и цѣловальниковъ не было обязательно; оно совершенно было предоставлено на волю общинъ. Ясно, что государство смотритъ на все дѣло, какъ на такую мѣру, къ которой оно прибѣгло только въ крайности. На смѣну только что призванному началу готово уже другое, внушающее больше довѣрія московскимъ царямъ. Съ одной стороны дьяки, худородные люди, были уже готовы служить государству своимъ перомъ — съ другой, старое служилое сословіе предлагало ему свой совѣтъ и мечъ.

Приказное начало не выработало разрушительной теоріи, съ какою западные юристы явились на смѣну феодализму; дворянство осталось главнымъ источникомъ, откуда набирались дѣятели для всѣхъ частей управленія; оно было чуждо французскаго фрондерства, но за то умѣло сохранить довѣріе верховной власти, поколебавшееся въ эпоху Іоанна Грознаго. Ему принадлежитъ уже центральное правительство: общинамъ можно поручить тѣ государственныя дѣла, которыя не выходятъ изъ ихъ предѣловъ; они могутъ на мѣстѣ творить судъ и расправу, собирать подати, ловить разбойниковъ. Но кому будетъ принадлежать общее направленіе дѣлъ, высшіе вопросы суда и администраціи, въ тѣхъ случаяхъ, когда общинамъ чего либо „рѣшить будетъ не мочно“, наконецъ контроль по финансовымъ дѣламъ? Въ этихъ высшихъ вопросахъ общины могутъ участвовать только посредствомъ народнаго представительства, кото-

рое не окрѣпло въ старой Россіи. Такъ, съ присоединеніемъ удѣловъ къ Москвѣ, происходитъ слѣдующее раздѣленіе дѣлъ. Задачи мѣстной безопасности, суда, сборъ податей, возложены на отвѣтственность общинъ. Дѣла прежнихъ княжескихъ чиновниковъ остались въ княжествѣ; ихъ слишкомъ дорого и неудобно было переносить въ Москву, гораздо лучше было на время прикрѣпить ихъ къ общинамъ. Затѣмъ всѣ важныя дѣла — тѣ дѣла, которыя каждый удѣльный князь думалъ съ своей дружиной, перенесены были въ Москву, и изъ суммы этихъ дѣлъ сложилось московское управленіе. Къ этому управленію были приписаны старое боярство и худородные дьяки, созданные московскими царями.

Не долго, впрочемъ, общины сохранили свое порученіе заботиться о судѣ и финансахъ государевыхъ. Скоро они были приписаны къ другому дѣлу, болѣе имъ свойственному, по мнѣнію московскаго правительства. Дѣла, оставшіяся на вѣрѣ общинъ, не были созданіемъ московскаго государства; они были скорѣе остатокъ старыхъ удѣльныхъ понятій; рѣчь идетъ о мѣстныхъ интересахъ, мѣстныхъ нуждахъ, благѣ народа, т.-е. о такихъ предметахъ, которые могутъ имѣть мѣсто только въ сильно развитой общественности, при сравнительно высокомъ гражданскомъ развитіи. Молодое государство съ этого начать не можетъ; оно начинаетъ съ тѣхъ предметовъ, которые ближе къ нему, а не къ народу, говорятъ объ его интересахъ, а не о нуждахъ какой-нибудь отдаленной области. Москву больше всего безпокоятъ тѣ дѣла, которыя группированы въ ней самой, т.-е. дѣла государевы, а не областныя. Прежде всего новому государству приходилось позаботиться о томъ, чтобы были обезпечены тѣ люди, которые служатъ ему, находятся при его дѣлѣ, представляютъ его ближайшіе, т.-е., по отношенію къ областямъ, центральные интересы. Но какъ обезпечить этихъ людей? Если они были прикрѣплены къ государеву дѣлу, приходилось остальное народонаселеніе прикрѣпить къ ихъ дѣлу, т.-е. создать для нихъ даровую рабочую силу, которая бы ихъ кормила, поила и тѣмъ давала возможность служить царю. Это и было достигнуто установленіемъ крѣпостнаго права. Такъ частный элементъ, изгнанный дѣятельностью московскихъ государей изъ высшихъ сферъ общества, прикрѣпленныхъ непосредственно къ государству, былъ перенесенъ въ сферы низшія, гдѣ онъ продолжалъ господствовать до самой отмѣны этого права. Съ такимъ трудомъ утверждались у насъ государственныя начала! Крутая реформа Ивана Грознаго, навсегда отучила собранное въ Москвѣ боярство смотрѣть на службу какъ на свое право; но, изгоняя частныя отношенія изъ идей служилаго сословія, преемникамъ Грознаго пришлось принести имъ въ жертву бо́льшую часть населенія; для того, чтобы создать идею

государственную на первый разъ подлѣ государева дворца, создать новую армію, новые финансы, новыя внѣшнія отношенія, пришлось закрѣпить въ областяхъ систему частнаго управленія. Закрѣпленіе одного сословія на службу государству совершилось только подъ условіемъ такого же закрѣпленія крестьянъ на службу этому сословію [1]). Какое мѣсто должны были занять общины при такомъ порядкѣ вещей—понятно. Каждое сословіе должно было, какъ говоритъ г. Чичеринъ, тянуть тягло, но свое тягло. Какое же было общинное тягло? Старая Россія выработала двѣ общины — владѣльческую, занятую земледѣліемъ и прикрѣпленную вслѣдствіе этого къ землѣ, и городскую, занятую промышленностью, а потому обязанную нести государево тягло въ городѣ—ибо промышленность должна была приносить ему доходъ. Лавки, погреба, варницы, таможни, все это было источникомъ дохода, и человѣкъ, занявшійся промышленностью, сразу попадалъ въ такое тягло, что ему рѣшительно нельзя было уже заняться другими предметами [2]). Слѣдовательно, городское и сельское населеніе скоро лишилось физической возможности участвовать въ администраціи. И, дѣйствительно, послѣ нѣсколькихъ колебаній, послѣ смутнаго времени, гдѣ въ послѣдній разъ сказался старый общинновѣчевой духъ, съ призваніемъ дома Романовыхъ, предъ нами является служилое сословіе, которому мало-по-малу исключительно поручаются всѣ государственныя дѣла. Въ три царствованія, предшествовавшія Петру, сословіе это приняло ту форму, подъ которой ему суждено было существовать до реформъ Екатерины II.

Всматриваясь въ составъ этого сословія, нельзя не замѣтить, что при новомъ правительствѣ оно организовалось слѣдующимъ образомъ. На первомъ планѣ стоитъ классъ, помнящій свое старинное происхожденіе, котораго предки были, если не удѣльными князьями, то по крайней мѣрѣ избранными дружинниками князя. Имъ по праву принадлежала служба; въ нее вносили они свои старыя понятія, она должна была продолжать для нихъ утраченныя преимущества; это тѣ люди, для которыхъ, по словамъ г. Кавелина, служба была выраженіемъ ихъ родовыхъ преимуществъ. Въ этомъ классѣ можно было прослѣдить постепенное образованіе Московскаго государства. Княже-

---

[1]) Чичеринъ, id., стр. 36... Бояре и слуги обязаны были службою и стали писаться холопами, крестьяне и городскіе жители были укрѣплены къ своимъ жилищамъ; все должно было служить государственнымъ цѣлямъ, и учрежденія того времени составляютъ обширную систему повинностей...

[2]) Что взглядъ Московскаго правительства на города былъ именной такой, видно изъ XIX гл. Уложенія, гдѣ законодатель заботливо группируетъ эту тяглую единицу; см. тоже г. Плошинскаго, „Городское или среднее состояніе русск. народа и т. д.“ Спб. 1852 г.“.

ства входятъ въ него постепенно, постепенно присоединяются и роды боярскіе и княжескіе; присоединяясь, каждый изъ нихъ старается о томъ, чтобы не утратить того почета, преимущества, которые отличали родъ его въ присоединяемомъ княжествѣ. Природные совѣтники и слуги князя, служилые по преимуществу, призванные вмѣстѣ съ нимъ управлять Русскою землею, они не нуждаются еще въ способностяхъ, въ личныхъ заслугахъ, для того, чтобы принять ту или другую должность. При томъ служебная іерархія не была еще извѣстна; она появляется тамъ, гдѣ строго опредѣлены начала управленія, гдѣ начало личной заслуги ложится въ основу всей служебной дѣятельности, гдѣ, наконецъ, относительная важность должностей опредѣлена настолько, что можно опредѣлить, какая должность должна быть подъ другою, и какая стоитъ во главѣ извѣстной отрасли управленія. Ничего подобнаго не существуетъ въ Москвѣ. Всѣ лица служилаго сословія относятся прямо къ царю; посредствующая дѣятельность приказовъ мало еще выяснилась. Царь и Москва—вотъ два пункта, куда сходится все, что служитъ, единственныя понятія, превосходство которыхъ сознаетъ служащій человѣкъ [1]). Иногда воевода небольшого города имѣлъ больше власти и довѣрія отъ правительства, чѣмъ воевода большого; неособенно важное лицо писало прямо въ Москву, тогда какъ служилый, занимавшій сравнительно важный постъ, подчиненъ былъ какому-нибудь мѣстному начальству. Все зависѣло отъ лица, которому давалось порученіе—отъ его положенія въ родовой лѣстницѣ сословія [2]). Все это вело къ тому, что служба была устроена не на основаніи исключительно государственныхъ цѣлей, а въ виду самой внутренней организаціи и понятій служилаго сословія. Не было закона, опредѣлявшаго служебныя отношенія, не было установлено прочныхъ правилъ порядка прохожденія извѣстныхъ степеней государственной службы, не было самыхъ степеней [3]), приходилось, слѣдовательно, выбирать между произволомъ, усмотрѣніемъ правительства или между правилами, освященными вѣками, основанными на незапамятныхъ обычаяхъ. И здѣсь примѣнилась общеизвѣстная истина, что плохое правило лучше самаго мудраго произвола, и явился порядокъ службы, оплакиваемый историками и юристами—порядокъ, извѣстный подъ названіемъ мѣстничества. Нѣтъ сомнѣнія, что мѣстническія понятія не соотвѣтствуютъ тѣмъ идеямъ о службѣ, какія внесены были въ нашу госу-

---

[1]) Чичеринъ, Обл. учр., стр. 386, 387.

[2]) Чичеринъ, id., стр. 267—270. Неволинъ, Образов. управ., стр. 120 и слѣд.

[3]) Чичеринъ, id., стр. 387: „каждый служилый человѣкъ могъ занимать всякое мѣсто; не было различія между военными и гражданскими должностями, не было законныхъ правилъ для порядка службы“...

дарственную жизнь Петромъ, и какъ понималъ ихъ братъ его царь Θедоръ Алексѣевичъ, но они совершенно соотвѣтствовали понятіямъ, которыя имѣло служилое сословіе о службѣ, какъ его естественной принадлежности. Скажемъ болѣе, они удовлетворяли понятіямъ времени больше, чѣмъ рановременныя попытки московскихъ царей. Представимъ себѣ, что служилое сословіе съ его степенями и родовою честью уничтожено; остались только безформенные люди безъ ихъ понятій, и въ то же время не установлено никакихъ служебныхъ правилъ, словомъ представимъ служилое сословіе безъ табели о рангахъ и генеральнаго регламента—что осталось бы въ администраціи? То, чего всѣми силами избѣгалъ великій ея преобразователь—отсутствіе твердыхъ правилъ. Мѣстничество было сильною помѣхой для правильной государственной жизни, хотя не больше, чѣмъ всѣ не установившіеся институты того времени, но за то оно противопоставляло произволу администраціи хоть какія-нибудь правила, хоть нѣкоторую организацію, освященную опытомъ нѣсколькихъ столѣтій. Уничтоженіе разрядныхъ книгъ наложило на правительство нравственную обязанность создать иную организацію служебнаго сословія, которая соотвѣтствовала бы своему времени въ такой же мѣрѣ, какъ мѣстничество соотвѣтствовало своему. Въ этомъ то состояла задача Петра I, какъ мы это увидимъ впослѣдствіи.

Такова была внутренняя организація той части служилаго сословія, которая тѣсно была связана съ преданіями старой Россіи. Она вѣрно сохранила взгляды и преданія прежняго времени, но не замѣчала, что многое уже измѣнилось въ его отношеніяхъ къ Верховной власти и самому народу. По отношенію къ Верховной власти это не было уже бродячее населеніе, отъѣзжавшее, пріѣзжавшее, входившее въ договоры по своему произволу. Отъѣзды были уже измѣной. Бояре были не вольными дружинниками князя, а слагающимся государственнымъ сословіемъ, обязаннымъ вѣчною службою государству. Оно сдѣлалось осѣдлымъ по двумъ причинамъ—во-первыхъ, потому, что московское государство нашло прочный и неподвижный центръ для дальнѣйшаго развитія государственной жизни, уничтоживъ ее въ другихъ областяхъ, гдѣ она развивалась подлѣ отдѣльныхъ отпрысковъ княжескаго рода; теперь этотъ родъ весь сосредоточился въ Москвѣ, и всякій, кто хотѣлъ служить государству, долженъ былъ для этого ѣхать въ Москву; другого способа достигнуть служебной дѣятельности не было [1]). Затѣмъ вторая причина окрѣпленія служилыхъ людей заключалась въ способѣ ихъ вознагражденія, который коренньмъ образомъ измѣнился подъ вліяніемъ московскаго государ-

---

[1]) У г. Лохвицкаго подробно развита эта мысль въ его сочиненіи Губернія и т. д.

ства. Древняя Россія не знала дворянства какъ земскаго сословія: оно было далеко отъ земли, потому что владѣло вотчинами наѣзднымъ, случайнымъ образомъ. Дружина дѣлила съ княземъ его добычу, деньги, рухлядь, движимость; древніе князья не понимали даже другого способа вознагражденія своихъ слугъ [1]). Напротивъ московское государство не даетъ уже своимъ слугамъ денегъ; оно сажаетъ ихъ въ деревняхъ, дѣлаетъ ихъ помѣщиками [2]). Неисчислимыя послѣдствія имѣло это явленіе на судьбу нашего дворянства; не безъ значительнаго вліянія осталось оно и на судьбу всего государства и особенно государственной службы. Въ средѣ дворянскаго сословія должно было начаться двоякое движеніе; одно къ центру, къ Москвѣ: туда влекли дворянина старыя преданія, тамъ естественный центръ его дѣятельности, тамъ государева служба, для которой онъ родился, туда требуетъ его родовая честь—онъ долженъ поддержать свой родъ на его мѣстѣ — словомъ стремленіе къ Москвѣ есть продуктъ старой Россіи. Другое движеніе началось отъ центра къ окраинамъ, къ областямъ; если къ Москвѣ тянули служилаго человѣка честь и временемъ освященныя понятія, къ области манили его новые, подъ вліяніемъ Москвы сложившіеся интересы; въ прежнее время служилая дружина бродила вмѣстѣ съ княземъ или одна изъ удѣла въ удѣлъ; теперь у всякаго служилаго есть мѣсто, гдѣ онъ можетъ поселиться, если не захочетъ жить въ Москвѣ; у него есть помѣстье. Слабы еще интересы, связывающіе дворянство съ этими землями. Хозяйствомъ заниматься невесело и трудно. Только что закрѣпленные крестьяне бѣгутъ, хозяйственные пріемы просты, можно хозяйничать и за глазами. При томъ для деревенской жизни надо оставить Москву, быть не у дѣлъ, а это большая обида служащему: родъ можетъ захудать и самъ потеряешь почетъ. Далѣе, испомѣщеніе служилаго сословія, хотя и становится главнымъ способомъ вознагражденія за службу, но далеко не исключаетъ остальныхъ;—если система кормленія уже отжила свой вѣкъ, какъ общее юридическое, законное правило, она уцѣлѣла какъ обычай—кто у дѣлъ, тотъ и кормится отъ дѣлъ. Доходы съ дѣлъ еще считаются почетнѣйшимъ способомъ вознагражденія, болѣе соотвѣтствуютъ понятіямъ дворянства, какъ служилаго сословія. Но постепенно и помѣстья пріобрѣтаютъ для него большую прелесть; кому не повезло на службѣ, чей родъ захудалъ, кто не хочетъ служить въ военной службѣ, все бѣжитъ въ деревню. Тамъ

---

[1]) Соловьевъ, Ист. Р., т. XIII, стр. 79... въ древности переходной дружинѣ соотвѣтствовало содержаніе, получаемое прямо отъ князя въ видѣ денегъ...

[2]) Id., стр. 16 и слѣд., содержатъ весьма любопытныя разсужденія объ этомъ явленіи, относящіяся, впрочемъ, болѣе къ военной службѣ, которая насъ не занимаетъ.

убаюкивается онъ покоемъ, тамъ появляются у него новые интересы и не охотно отрывается онъ на царскую службу, которая большею частью является для него въ формѣ службы военной, т.-е. наиболѣе сопряженной съ опасностями и издержками—вещами, далеко не привлекательными для хозяина и мирнаго гражданина, какимъ сталъ служилый человѣкъ подъ вліяніемъ деревенскаго воздуха. Военная служба при тогдашнемъ устройствѣ войска представляется чѣмъ то временнымъ, случайнымъ; между походами лежитъ длинный промежутокъ времени, въ теченіи котораго служилый успѣвалъ потерять свои воинственныя наклонности и пріобрѣсти расположеніе къ покою и экономіи. Кончилось тѣмъ, что дворянство всѣми силами отговаривается отъ службы [1]).

Въ послѣднія два царствованія, предшествовавшія Петру I, это двойное стремленіе поставило правительству на разрѣшеніе чрезвычайно важный вопросъ. Вопросъ этотъ заключается въ томъ, какую форму приметъ наше управленіе при реформѣ, необходимость которой становилась очевидною. У правительства было служилое сословіе, обязанное ему службою. Оно сложилось такъ крѣпко и оригинально, какъ, можетъ быть, ни въ одномъ изъ государствъ западной Европы. Но сословіе это разбилось на двѣ половины или, лучше сказать, части; одна продолжала сосредоточиваться въ Москвѣ, наполняя собою всѣ мѣста центральнаго управленія и придворныя должности; другая собралась по деревнямъ, гдѣ удерживали ее интересы новые и незнакомые старой Россіи. Сообразно этому и самая администрація Россіи могла принять двоякій исходъ; она могла усилить значеніе той части сословія, которая наполняла Москву, слѣдовательно, передать всю силу въ центральныя мѣста—или она могла воспользоваться новымъ элементомъ, образованіе котораго совершалось уже довольно быстро, именно помѣстнымъ дворянствомъ, слѣдовательно, создать сильные мѣстные органы управленія. Отъ разрѣшенія этой задачи зависѣло много существенныхъ вопросовъ нашей политической жизни. Если исходъ дѣла былъ бы въ пользу мѣстныхъ учрежденій, то нѣтъ сомнѣнія, что съ образованіемъ мѣстныхъ учрежденій, явилось бы сильное помѣстное дворянство, установилась бы тѣсная связь между нимъ и земледѣльческимъ сословіемъ, изгладилось бы рѣзкое, съ древности установившееся различіе между служащими и мужиками, вслѣдствіе чего дворянство съ бо́льшимъ уваженіемъ смотрѣло бы на сельско-

---

[1]) Соловьевъ, id., стр. 82: „многіе говорили: дай Богъ нашему великому государю служить, а саблю изъ ноженъ не вынимать! Отсюда понятно, почему мы видимъ въ русскихъ людяхъ XVII вѣка стремленіе отбывать отъ службы, отговариваться отъ выступленія въ походъ болѣзнью, приписываться какъ нибудь къ гражданскимъ дѣламъ, задаривать воеводъ и сыщиковъ, чтобъ только оставили въ покоѣ“...

хозяйственную дѣятельность, наконецъ, что̀ всего важнѣе, между землевладѣльцами и земледѣльцами установилась бы связь, съ возможностію совокупной экономической дѣятельности и общими интересами. При такихъ условіяхъ крѣпостное право потеряло бы свою суровую форму и, постепенно видоизмѣняясь, уступило бы мѣсто болѣе разумнымъ экономическимъ отношеніямъ, къ которымъ Россія пришла чрезъ столько лѣтъ горькаго опыта. Къ сожалѣнію вопросъ не могъ разрѣшиться въ этомъ смыслѣ въ старомъ московскомъ государствѣ. Оно еще не понимало другой формы службы внѣ военной и придворной дѣятельности. Служилый человѣкъ могъ служить въ полку, или Москвѣ, или по порученію отъ Москвы на время. Ни одинъ служилый ни на минуту не забывалъ, что онъ принадлежитъ Москвѣ. Воевода, посланный въ Пермь, въ Вологду, въ Сибирь, не переставалъ считать себя членомъ московскаго служилаго сословія. Служить внѣ этого порядка нѣтъ возможности—это значитъ быть не у дѣлъ, бѣгать государева дѣла. Это первая причина; другая, зависѣвшая отъ первой, но не менѣе важная, заключалась въ томъ, что, при такой организаціи служилаго сословія, русская исторія не выработала системы прочныхъ учрежденій. Система централизаціонная можетъ обойтись безъ прочныхъ институтовъ; она можетъ подобно Москвѣ держаться системою порученій. Въ государственномъ управленіи не будетъ единства, контроля, отношенія будутъ запутаны, но она будетъ существовать, сильная своею близостію къ Верховной власти. Напротивъ мѣстное управленіе немыслимо безъ твердыхъ политическихъ тѣлъ; мѣстныя власти слишкомъ близки къ народу, чтобы удачно прикрываться фикціею своего сродства съ верховною властію; они нуждаются въ прочной организаціи и надежной почвѣ. Дѣйствительно, во всѣхъ государствахъ, отличающихся крѣпостію мѣстнаго управленія, находятся такія явленія; иныя государства держатся на широкомъ развитіи общиннаго начала, и является община, обставленная такими атрибутами, что человѣкъ можетъ научиться гражданскимъ добродѣтелямъ, не выходя за предѣлы своей деревни, какъ въ Америкѣ; другія долгое время опирались на личную дѣятельность богатыхъ землевладѣльцевъ, и эта личная дѣятельность развилась въ такой институтъ, который заставляетъ съ удивленіемъ преклоняться предъ собою независимыхъ гражданъ, какъ, напр., институтъ англійскихъ мировыхъ судей. Но московское государство не могло опереться ни на мѣстное дворянство, потому что это послѣднее предъ лицемъ закона не имѣло существованія, ни на общины, потому что оно приписало ихъ къ другому дѣлу, и послѣ смутнаго времени дѣятельность общинъ быстро приходитъ въ упадокъ. При томъ общины не представляютъ уже того цѣльнаго, органически-народ-

наго тѣла, какимъ онѣ были въ старой Россіи. Старая ячейка нашего государства преобразуется; изъ патріархальной общины, съ ея первобытными общими интересами, выдѣляются сословія съ ихъ разнообразными задачами; классы людей, незамѣтные въ общинѣ, постепенно получаютъ государственное значеніе, и наше правительство спѣшитъ воспользоваться ими для своихъ цѣлей, какъ прежде пользовалось дружинниками и общинами, этими первобытными элементами удѣльно-вѣчеваго періода. Каждому сословію назначаются занятія, родъ которыхъ опредѣляетъ и ихъ политическое значеніе. Земледѣльческое крестьянство скоро получаетъ значеніе рабочей силы, обязанной кормить государевыхъ служилыхъ людей; родъ его занятій требуетъ осѣдлости, крѣпости — ихъ прикрѣпляютъ къ землѣ. Промышленность требуетъ больше свободы—городскіе обыватели выдѣляются изъ всей массы населенія, но, вмѣстѣ съ свободой личной, на нихъ продолжаютъ лежать государственныя тягости. Наконецъ, для службы государевой осталось одно сословіе, образовавшееся изъ дружины и древнихъ служилыхъ людей.

Исходъ, слѣдовательно, не могъ быть сомнителенъ. Государству нужно было закрѣпить тѣ начала, на которыхъ оно жило и развивалось столько времени. Надо было сосредоточить все управленіе въ Москвѣ и закрѣпить служилое сословіе на службу, въ московскомъ смыслѣ этого слова, т.-е. приписать его непосредственно къ Москвѣ. Центральное управленіе издавна было все сосредоточено въ Москвѣ и имѣло достаточное количество служилыхъ людей. Но реформа началась съ преобразованіемъ войска. Необходимо было вызвать дворянъ изъ деревень, поставить ихъ въ такое положеніе, чтобы они питались ихъ доходами, но сами не участвовали въ произведеніи сельскихъ продуктовъ. Начинается грозное преслѣдованіе уклоняющихся отъ службы. Уложеніе грозитъ за первый побѣгъ изъ полка кнутомъ, за второй кнутомъ, убавкою помѣстнаго и денежнаго оклада, за третій кнутомъ и отнятіемъ помѣстья. За побѣгъ домой съ бою, кнутомъ нещаднымъ и отнятіемъ половины помѣстныхъ и денежныхъ окладовъ; сотенному головѣ, отпустившему служилаго человѣка безъ государева указа и воеводскаго вѣдома, батогами и тюрьмой; воеводѣ также жестокимъ наказаніемъ „что Государь укажетъ“ [1]). Этимъ не ограничилась реформа войска; правительство поняло, что возложить защиту внутренней и внѣшней безопасности на временно собиравшееся войско врядъ ли будетъ удобно. Пока дѣло шло о войнахъ оборонительныхъ, подобная система могла имѣть мѣсто, хотя и здѣсь несостоятельность русскихъ воиновъ-помѣщиковъ обнаруживалась не

[1]) Соловьевъ, Исторія Россіи, id., стр. 83.

разъ. Но Россія вступила теперь въ тотъ періодъ ея существованія, когда границы ея должны были раздвигаться во всѣ стороны, и въ такомъ наступательномъ движеніи имѣть дѣло съ отлично обученными войсками шведскихъ королей. Для того времени необходимо постоянное войско съ приписаннымъ къ службѣ на вѣки дворянствомъ. Алексѣй Михайловичъ и Ѳедоръ Алексѣевичъ начали уже дѣло, законченное Петромъ. Такъ, за долго еще до Петра I, начинается эта борьба съ дворянствомъ, тянувшимъ государево дѣло къ своимъ помѣстьямъ, тогда какъ государь требовалъ ихъ въ Москву или въ полки. Рядомъ съ размноженіемъ приказовъ, съ непомѣрнымъ усиленіемъ центральнаго правительства, идетъ систематическое обезлюденіе областей, лишеніе ихъ тѣни служилаго сословія, цѣликомъ приписаннаго на службу внѣ областей. Болѣе и болѣе складывалось оно въ государственное сословіе, живущее одними государственными интересами; но тѣмъ сильнѣе завязывался надъ народомъ узелъ крѣпостнаго права, сдѣлавшагося теперь необходимымъ условіемъ существованія правительственнаго сословія, оторваннаго отъ земли, а потому, болѣе чѣмъ когда нибудь, нуждающагося въ постоянной, даровой рабочей силѣ. Свобода народа и свобода государственнаго служилаго сословія стали съ этихъ поръ неразрывными; одна не могла существовать безъ другой. Дальше, изслѣдованіе реформъ Петра I и великой Екатерины дастъ намъ нагляднѣе убѣдиться въ тѣсной связи этихъ двухъ важнѣйшихъ вопросовъ нашей государственной жизни.

Рядомъ съ этимъ по преимуществу служилымъ, родовымъ сословіемъ, со временъ московскихъ царей, развивается другое, основанное на совершенно другихъ началахъ. Оно не имѣетъ исторіи. Дьяки, какъ мы выше замѣтили, не внесли самостоятельно никакой новой теоріи въ нашу жизнь—теоріи, выработанной строгимъ логическимъ процессомъ и глубокими научными свѣдѣніями, какъ, напр., сословіе юристовъ въ западной Европѣ. Они не похожи на смѣлыхъ новаторовъ, учениковъ Римскаго corpus juris, постепенно оттѣснявшихъ феодальное дворянство отъ всѣхъ должностей, гдѣ требовалось знаніе права и права глубокаго, запутаннаго казуистическими тонкостями, гдѣ необходима была многолѣтняя практика. Это сословіе юристовъ, вмѣстѣ съ другими великими силами западныхъ націй, общинами и королевскою властію, способствовало образованію государственнаго единства и централизаціи власти [1]). Если общины поколебали экономическое и отчасти административное значеніе феодализма, а королевская власть сломила его политическое

[1]) О значеніи юристовъ см. соч. Лорана, Etudes sur l'histoire de l'humanité, т. VII.

могущество—законовѣды убили навсегда его юридическое значенiе во всѣхъ сферахъ права и дали формулу для самой королевской власти. Уничтожая феодализмъ какъ систему управленiя, они вмѣстѣ съ тѣмъ оттѣсняли феодаловъ какъ служилое сословiе даже тогда, когда они, наконецъ, сложили свои суверенныя претензiи къ королевскому престолу и готовы были служить ему на ряду съ прочими подданными. На мѣсто noblesse de l'épée, такъ наз. noblesse de la robe поставила себя какъ единственное служилое сословiе. Скоро всѣ мѣста гражданскаго управленiя: могущественный парламентъ, государственный совѣтъ, cour des comptes, интенданства принадлежали имъ, тогда какъ дворянству оставалась только служба въ армiи, т.-е. именно тѣ обязанности, гдѣ народъ видѣлъ только его блескъ, но не видѣлъ его заслугъ. Наши дьяки и подьячiе не были вооружены такимъ знанiемъ и такими теорiями, оттого и претензiи ихъ были умѣреннѣе. Они никогда не думали объ исключительномъ служебномъ значенiи, да и не могли его имѣть. Ихъ познанiя въ законахъ отличались практическимъ характеромъ, слѣдовательно они не имѣли преимущества предъ родовымъ дворянствомъ, которое всегда могло прiобрѣсти точно такiя же познанiя; грамотность ихъ была также сомнительнаго свойства, по крайней мѣрѣ въ смыслѣ умственнаго развитiя, которое не возвышало ихъ надъ противниками. Нигдѣ не видно даже слѣдовъ антагонизма между *людьми пера* и *мужами совѣта*, какъ это поражаетъ насъ на западѣ. Напротивъ, важнѣйшiе акты нашего законодательства носятъ на себѣ слѣды совокупной дѣятельности этихъ двухъ элементовъ. Такъ составленiе и редакцiя уложенiя принадлежитъ столько же родовымъ боярамъ, сколько и дьякамъ Леонтьеву и Грибоѣдову. Видно было, что въ Московскомъ государствѣ не подымется вопросъ объ исключительномъ преобладанiи того или другаго начала, а напротивъ пока разрѣшится дружнымъ содѣйствiемъ ихъ въ дѣлѣ администрацiи. Дьяки были сильны именно своею безличностiю, своею готовностiю служить орудiемъ въ рукахъ власти. Они не высылали изъ своихъ рядовъ такихъ бойцевъ, какъ юристы Французской монархiи, но зато удачнѣе ихъ сберегли начало, котораго они были истинными представителями,—начало личной заслуги и способности. Юристы во французскомъ парламентѣ въ концѣ концевъ пришли къ продажности должностей, а дьяки дождались табели о рангахъ. Покорные, гибкiе, уступчивые, они умѣли достигнуть того, что служилое, родовое сословiе раздѣлило съ ними бремя управленiя. Въ администрацiи старой Россiи мы видимъ господство одного только начала—начала кормящейся дружины; потомъ на смѣну ему приходитъ отвѣтственная община. Домъ Романовыхъ съ самаго начала выработываетъ такую систему управленiя,

гдѣ для того времени весьма удачно сошлись и примирились эти два враждебныя, повидимому, начала [1]).

Изъ соединенія двухъ элементовъ—стараго родоваго дворянства и людей темнаго происхожденія — составилось то, что извѣстно въ исторіи русскаго права подъ именемъ приказнаго управленія. Кажется, трудно отыскать другую черту, болѣе характеризующую эту систему. Несправедливо было бы назвать приказы бюрократическимъ учрежденіемъ. Не говоря уже о томъ, что вообще опасно объяснять русскія учрежденія иностранными терминами, которыхъ смыслъ и на западѣ-то не уясненъ какъ слѣдуетъ [2]), объясненіе это невѣрно уже по самому существу дѣла. Бюрократія предполагаетъ предварительную нивелировку общества, уничтоженіе всѣхъ, или по крайней мѣрѣ главныхъ сословныхъ преимуществъ, повсемѣстное проведеніе началъ личной заслуги, какъ единственнаго условія служебной дѣятельности и повышенія. Ничего подобнаго нѣтъ въ нашемъ приказномъ управленіи; мѣста самыя видныя, мѣста судей, занимаются старою аристократіей, вполнѣ подчиненной началамъ родоваго старшинства, мѣстническимъ правиламъ. Начало это еще живуче; оно еще далеко не поражено дѣятельностію московскихъ царей; признаніе преимущества личной заслуги предъ всѣми другими условіями есть задача будущаго. Каждый дворянинъ имѣетъ право просить, чтобы его отпустили воеводой въ какой нибудь городъ, не выставляя другихъ причинъ кромѣ своей бѣдности; правительство принимаетъ это во вниманіе [3]), удовлетворяя просьбѣ просителя; но никогда дьяку не пришло бы въ голову объявить царю, что онъ дослужился до воеводства или судейства. Родовое сословіе, слѣдовательно, продолжаетъ смотрѣть на службу какъ на свое неотъемлемое достояніе, какъ на право быть у государева дѣла. Роль дьяковъ гораздо скромнѣе; они хранятъ дѣла, занимаются письмоводствомъ, черезъ ихъ руки поступаютъ прошенія, доклады, доношенія правителей.

---

[1]) Г. Неволинъ въ статьѣ „Образованіе упр. въ Россіи, и т. д.“, Полн. собр. соч. т. VI, стр. 99—250, рѣзко отличаетъ эти два элемента „бояре были первые сановники князя. Съ ними онъ совѣтовался о важнѣйшихъ предметахъ управленія, на нихъ возлагалъ исполненіе важнѣйшихъ своихъ дѣлъ, имъ поручалъ важнѣйшія должности. Дьяки съ подьячими занимались письменными дѣлами князя; разсматривали бумаги, поступавшія къ князю, докладывали ихъ ему, и т. д.“ (стр. 106). Такъ, слѣдовательно, еще со времени Ивана III подготовляется двоякій составъ служилаго сословія.

[2]) Объ этомъ любопытномъ обстоятельствѣ см. R. v. Mohl: „Uber Büreaucratie“, въ его Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Tüb. 1862.

[3]) См. Чичеринъ, Област. учрежд., стр. 83—84; Татищевъ, Судебникъ, въ примѣч. къ ст. 24; Дмитріева, Исторія суд. инстанцій, стр. 229, 300 и слѣд.; Андреевскій, О намѣстникахъ, воевод. и губ., стр. 40 и слѣд.; Соловьевъ, id., стр. 96.

Но дѣятельная часть управленія принадлежитъ далеко не имъ. Они не составляютъ даже необходимаго условія администраціи; многія мѣста обходятся безъ нихъ; такъ въ областномъ управленіи воеводы часто обходились безъ нихъ, и даже повсемѣстное введеніе воеводскаго управленія вытѣсняетъ приказныхъ людей тамъ, гдѣ они успѣли было укрѣпиться [1]). Система приказнаго управленія была слѣдовательно уступкою, сдѣланною служилымъ сословіемъ потребностямъ времени, перемиріемъ между двумя началами, борьба которыхъ должна была разрѣшиться впослѣдствіи. Въ такомъ смыслѣ приказное управленіе было временною, переходною формой, объясненіе которой должно искать въ прошедшемъ Россіи, въ тогдашнихъ взглядахъ и обстоятельствахъ, не прибѣгая къ иностраннымъ терминамъ, которые могутъ только затемнить вопросъ объ этомъ знаменательномъ явленіи.

Между тѣмъ въ умѣ большинства образованныхъ читателей выраженіе *приказное управленіе* означаетъ именно управленіе дьяковъ и подьячихъ; слово—*приказный* относится только къ новому, пробивающемуся служебному сословію; даже самая наука не всегда включаетъ въ понятіе приказа элементъ родоваго дворянства, а если и включаетъ, то говоритъ объ немъ вскользь и спѣшитъ перейти къ истинной по ея мнѣнію силѣ приказовъ — дьякамъ и подьячимъ. Если брать въ расчетъ всю систему русскаго управленія, безъ подраздѣленія его на періоды, не обращая вниманія на постепенное развитіе и соотношеніе двухъ этихъ элементовъ въ данный моментъ развитія, конечно, такое мнѣніе окажется справедливымъ. Но если взвѣсить значеніе того и другого начала въ до-Петровскую эпоху и особенно въ теченіи царствованія первыхъ трехъ Романовыхъ, ясно будетъ, что люди, дающіе такое преобладающее значеніе приказному управленію въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, принимаютъ будущее за прошедшее, смѣшиваютъ значеніе, пріобрѣтенное имъ послѣ, съ тѣмъ,

---

[1]) Чичеринъ, id., стр. 356—357. Дмитріевъ, Ист. суд. инст. „бывали въ приказахъ также и одни судьи безъ товарищей дьяковъ. Въ 1631 г. казачьимъ приказомъ управлялъ одинъ окольничій кн. Волконскій. Конечно, были приказы, гдѣ сидѣли одни дьяки безъ судей, но это бывало или въ незначительныхъ приказахъ, или въ такихъ, которые имѣли значеніе личныхъ канцелярій государя—какъ, напр., Разрядъ или посольскій приказъ“. Впрочемъ, это мнѣніе г. Дмитріева въ отношеніи Разряда подлежитъ сомнѣнію, ибо въ первыхъ годахъ царствованія Петра онъ находится въ управленіи боярина Стрѣшнева и вообще считается частью Царской Думы, слѣдовательно, не могъ обходиться безъ бояръ, а посольскій приказъ имѣетъ все время во главѣ своей знаменитыхъ представителей русской администраціи; напр., при Алексѣѣ Михайловичѣ имъ управлялъ Ординъ-Нащокинъ, съ званіемъ Великихъ государственныхъ посольскихъ дѣлъ и государственной печати сберегателя“, а послѣ В. В. Голицынъ.

какое онъ имѣлъ въ теченіи своей долгой приготовительной работы.

Таковы элементы, изъ которыхъ сложилось центральное управленіе Россіи XVII ст. Дальнѣйшее развитіе ихъ зависѣло отъ организаціи и порядка дѣлопроизводства этихъ мѣстъ управленія. На этихъ двухъ пунктахъ должна была произойти борьба двухъ враждебныхъ началъ и должны были завершиться реформы московскихъ царей.

Выше было замѣчено, что московское государство не выработало прочныхъ учрежденій; все, что оно имѣло—это служилое сословіе, обязанное и готовое служить во всякое время. Въ сущности оно было громаднымъ учрежденіемъ, замѣнявшимъ всѣ другія. При простотѣ взглядовъ на администрацію, ни одинъ родъ государственнаго управленія не требовалъ спеціальной подготовки, какъ это бываетъ при сильно развитой администраціи. Московскіе цари не нуждались еще въ учрежденіяхъ съ ихъ административною рутиной, практикой, esprit de corps, строгимъ разграниченіемъ вѣдомствъ и, пожалуй, раздѣленіемъ властей. Предъ ними было служилое сословіе, которое одинаково было способно ко всякимъ дѣламъ. Стоило только выбрать лицъ, наиболѣе пользующихся довѣріемъ царя, и поручить имъ извѣстную отрасль управленія. Появлялся въ сферѣ государственныхъ дѣлъ какой нибудь вопросъ, и государь бралъ изъ служилаго сословія нѣсколько лицъ, изъ которыхъ однимъ поручалъ часть распорядительную, другимъ письменную, и приказъ былъ готовъ. Никакихъ регламентацій, никакой организаціи не нужно было тамъ, гдѣ дѣятельность всякаго члена заранѣе была опредѣлена обычаемъ, родовыми понятіями, взаимными отношеніями соединенныхъ элементовъ. Такъ и дѣйствовали цари. Изъ всей массы служилыхъ людей, наполнявшихъ Москву, прежде всего выбирались лица, долженствовавшія засѣдать въ Государевой Думѣ — это были члены старѣйшихъ родовъ, съ которыми издавна государи привыкли думать о строѣ земли. Это былъ царскій совѣтъ, не покидавшій государя ни на минуту. Съ нимъ же государь думалъ о походахъ, о важнѣйшихъ финансовыхъ мѣрахъ, съ нимъ давалъ судъ въ тѣхъ дѣлахъ, которыя подлежали непосредственному его усмотрѣнію [1]. Здѣсь въ полной мѣрѣ сохранились старинныя понятія о службѣ— никто кромѣ бояръ не можетъ дѣлать здѣсь государева дѣла. Правда, Иванъ IV открылъ сюда доступъ служебному достоинству, но избранникъ проникалъ сюда не иначе, какъ послѣ полученія дворянскаго

---

[1]) О царской думѣ см. Неволинъ, id., стр. 137 и слѣд. Соловьевъ, id., стр. 77. Дмитріевъ, id., 140 и слѣд.

достоинства. Дьяки и подьячіе обречены были на пассивную роль. Родовыя преимущества соблюдались строго. Бояре садятся не иначе, какъ по чинамъ, ни одинъ родъ не уступитъ другому своего мѣста. Здѣсь степень приближенности къ престолу опредѣляется вмѣстѣ и милостію государя и знатностію происхожденія, и едва ли послѣднее условіе не имѣло нѣкоторыхъ преимуществъ предъ первымъ. Этимъ-то боярамъ приказывались важнѣйшія государственныя дѣла. Для нѣкоторыхъ изъ нихъ при думѣ были установлены особыя учрежденія, какъ, напр., Расправная палата, по части судной, и Разрядъ, по части распорядительной и правительственной. Имъ же приказывалась Москва, въ случаѣ отсутствія государя или его смерти, при малолѣтствѣ наслѣдника.

Напротивъ, въ составленіи приказовъ верховной власти представлялось больше простору. Она могла брать для составленія учрежденія для той или другой части управленія изъ всей массы служилаго класса тѣ элементы, какіе находила пригодными для дѣла. Изъ людей родовитыхъ, знатныхъ надо было выбрать одного или нѣсколькихъ судей, изъ людей письменныхъ сформировать канцелярію и поручить имъ извѣстную часть администраціи. Изъ этой системы порученій сложилась вся администрація XVII столѣтія [1]). Составъ приказа зависѣлъ, слѣдовательно, отъ важности возлагаемаго на него порученія, отъ степени довѣрія царя къ боярамъ и наконецъ отъ случайныхъ обстоятельствъ, доказывавшихъ однако колебаніе царей отъ одного къ другому служилому элементу.

Въ системѣ московскаго управленія начинаетъ выдѣляться новое начало, котораго не знала древняя Россія, начало личнаго, непосредственнаго управленія царемъ, т.-е. думаніе и вершеніе дѣлъ помимо думы и бояръ. Сперва это начало, сродное новому времени, является смутно; не хочетъ царь, чтобы бояре знали извѣстную часть его дѣятельности, или его особенно интересуетъ какое-либо дѣло, и вотъ онъ отдѣляетъ его въ свое вѣдѣніе и поручаетъ его нѣсколькимъ дьякамъ съ подьячими. Такъ составился, напр., тайный приказъ при царѣ Алексѣѣ Михайловичѣ, гдѣ, рядомъ съ тайными дѣлами, вѣдалось гранатное дѣло, занимавшее царя, а также его птичья охота [2]). Далѣе, теперь уже становится замѣтнымъ желаніе

---

[1]) Что *приказъ* первоначально означалъ именно порученіе, видно изъ слѣдующаго мѣста судебника (1497), привед. Неволинымъ, стр. 124: „А которого жалника, а непригоже оуправити и то сказати Великому Князю, или къ тому его послати, которому которые люди *приказаны* вѣдати". Самое же слово приказъ начинаетъ означать извѣстныя учрежденія 7 лѣтъ послѣ смерти Ивана III.

[2]) Соловьевъ, id., стр. 94. Котошихинъ „О Россіи въ царств. Алексѣя Михаиловича", глава о приказахъ „въ тотъ приказъ бояре и думные люди не входятъ, а

царей сравнять два разряда служилыхъ людей; такъ иногда управленіе отдѣльными частями поручается боярину, а потомъ дьяку или наоборотъ, безразлично. Нѣкоторые приказы даже назывались по имени дьяковъ, которымъ они были поручены, такъ, напр., четь дьяка Варѳоломея Иванова, Петилина, Вахрамѣева. Но этимъ двумъ началамъ не суждено было пока взять перевѣсъ въ русской администраціи того времени. Еще энергія и всеобъемлющій умъ Петра I не сложили, въ образецъ послѣдующимъ поколѣніямъ, типъ государя, входящаго лично во всѣ вопросы управленія; съ другой стороны дьяки еще не столько сильны и нужны правительству, чтобы порученія быть у государевыхъ дѣлъ давались имъ наравнѣ съ старымъ сословіемъ. Дѣйствительно, приказы особенно важные (какъ, напр., четь дьяка Варѳоломея Иванова, впослѣдствіи Сибирскій приказъ) не долго оставались въ управленіи дьяковъ; какъ только они становились постояннымъ учрежденіемъ, управленіе поручалось судьямъ, взятымъ изъ бояръ или дворянъ [1]).

Имѣя въ своемъ распоряженіи многочисленное сословіе, все поголовно стремившееся быть у дѣлъ, Московское правительство не заботилось особенно о соединеніи извѣстнаго рода дѣлъ въ одно вѣдомство, въ видахъ порядка и государственной экономіи. Каждый приказъ кормился самъ собою отъ своихъ дѣлъ или приписанныхъ къ нему городовъ, и потому весь вопросъ заключался только въ томъ, какъ размѣстить всѣхъ бояръ, думныхъ дворянъ, окольничихъ и дьяковъ къ дѣламъ. Оттого приказы не носятъ на себѣ никакого отпечатка, учрежденіе ихъ не вытекаетъ логически изъ понятій о государственномъ строѣ, не есть продуктъ извѣстной системы, какъ, напр., учрежденіе губерній или позднѣйшее учрежденіе министерствъ. Они возникаютъ, размножаются, изчезаютъ, замѣняются одинъ другимъ, подчиняются одинъ другому, такъ что лучшіе наши юристы не могутъ уловить основанія, на которомъ можно было бы основать дѣленіе приказовъ [2]). Ни предметы ихъ вѣдомства, ни предѣлы ихъ власти, ни порядокъ подчиненія, ни самое ихъ число не были опредѣлены [3]). И какъ могло быть опредѣлено число ихъ? Каждый дво-

---

устроенъ тотъ приказъ при нынѣшнемъ Царѣ, для того, чтобы его царская мысль и дѣла исполнялись всѣ по его хотѣнію, а бояре-бъ и думные люди о томъ ни о чемъ не вѣдали“ (стр. 95).

[1]) Дмитріевъ, стр. 129.

[2]) См. Неволинъ, id., стр. 139. Дмитріевъ, стр. 120—140, „начала управленія такъ перемѣшаны въ приказахъ, что одинъ и тотъ же можетъ быть отнесенъ къ совершенно разнымъ категоріямъ, смотря по тому, на какую сторону его дѣятельности мы обратимъ болѣе вниманія“ (стр. 129).

[3]) См. Котошихинъ, id., гл. о приказахъ. Древняя Россійская Вивліоѳика

рянинъ, окольничій и бояринъ считаетъ себя въ правѣ получить извѣстный разрядъ дѣлъ въ свое самостоятельное управленіе. Ясно, что надо было установить немалое количество самостоятельныхъ, отдѣльныхъ мѣстъ, не подчиненныхъ другъ другу ни въ какомъ отношеніи, ни въ отношеніи суда, ни администраціи. Всматриваясь въ приказное управленіе, нельзя не замѣтить, что на первомъ планѣ стоитъ не прочность и правильная организація учрежденія, а тотъ или другой боярскій родъ. Знатностью этого рода опредѣляется и мѣсто приказа въ ряду другихъ и степень его подчиненія и предѣлы власти — словомъ, онъ раздѣлялъ участь управлявшаго имъ лица. Оттого московское государство не успѣло выработать такихъ блестящихъ учрежденій, какими во Франціи, напр., была обставлена королевская власть. Оттого до самой реформы наша верховная власть и осталась окруженною однимъ служилымъ сословіемъ, котораго взгляды, соображенія, привычки, она должна была, если не усвоить, то брать въ соображеніе. Если упустить изъ виду единственное основаніе, объясняющее смыслъ приказнаго управленія—характеръ и роль нашего служилаго сословія и вытекавшую отсюда систему порученій—то дѣйствительно явленіе это останется непонятнымъ; но за то оригинальный складъ древне-русской службы многое объясняетъ въ устройствѣ и дѣятельности приказнаго управленія. Нельзя не замѣтить, во первыхъ, что періодъ самаго цвѣтущаго его состоянія относится именно къ тому времени, когда служилое сословіе развилось вполнѣ подъ вліяніемъ дѣятельности московскихъ царей, когда съ одной стороны все родовое дворянство окончательно укрѣпилось за службой, а съ другой установилось прочное и, для того времени, гармоническое соединеніе дворянства съ другою частью служилыхъ людей, завоевавшихъ себѣ право на постоянное участіе въ управленіи государствомъ, хотя въ другой сферѣ, чѣмъ старое дворянство. Ко времени Михаила Ѳедоровича и Алексѣя Михайловича относится наибольшее количество приказовъ, и вся русская земля окончательно подчинена этому управленію. Далѣе, въ самомъ порядкѣ распредѣленія порученій, чувствуется вліяніе старыхъ обычаевъ служилаго сословія — приказъ тѣмъ честнѣе, чѣмъ родовитѣе его судья. „Личное значеніе первоприсутствующаго боярина могло дать одному приказу совершенный перевѣсъ надъ всѣми остальными, сдѣлать его главнымъ или важнѣе другихъ. Въ 1692 г., когда посольскимъ приказомъ управлялъ знаменитый князь Василій Васильевичъ Голицынъ, этотъ приказъ взялъ верхъ надъ Разрядомъ (до тѣхъ поръ занимавшимъ первенствующее мѣсто между прика-

---

ч. XX, Московскіе старинные приказы (стр. 277—421); Дмитріевъ, id., стр. 333 и слѣд.

зами) просто на томъ основаніи, что былъ канцеляріею перваго человѣка въ государствѣ“ [1]).

Если бояринъ заслужилъ милость государя, ничто не помѣшаетъ соединить въ его управленіи нѣсколько приказовъ, какъ бы не были разнородны ихъ вѣдомства. Такъ Өедоръ Юрьевичъ Ромодановскій, управлявшій Преображенскимъ приказомъ (впослѣдствіи тайною канцеляріей), въ то же время завѣдывалъ Сибирскимъ. При такихъ соединеніяхъ сохранялась только отдѣльность канцеляріи, самый же приказъ сливался въ томъ лицѣ, которому давалось порученіе. Кромѣ этого примѣра можно привесть еще нѣсколько другихъ. Котошихинъ говоритъ, что въ приказѣ большой казны засѣдалъ тотъ же бояринъ, что и въ стрѣлецкомъ приказѣ, въ Сибирскомъ тотъ же, что и въ казанскомъ, въ оружейномъ тотъ же, что и въ новой четверти, и т. д. Бояринъ Милославскій въ 1682 завѣдывалъ четырьмя приказами: Новгородскимъ, большого прихода, Владимірскимъ и Галицкою четвертью. Всѣ эти приказы были при этомъ соединены для того, „чтобъ челобитчикамъ по этимъ разнымъ приказамъ лишнія волокиты не было“.

Изъ этого коренного основанія слабо проглядываютъ начало государственной пользы, нѣкоторыя идеи о разграниченіи вѣдомствъ и іерархическія попытки. Какъ бы не было маловажно дѣло, порученное боярину или окольничему, оно не могло уже по значенію своему уступить другому, болѣе важному дѣлу. Его значеніе тѣсно связывалось съ родовою честью того человѣка, который имъ завѣдывалъ: подчинить одно вѣдомство другому значило по тогдашнимъ понятіямъ прежде всего подчинить одного боярина другому, а при этомъ могло произойти нарушеніе степени родовой, чего, конечно, не допустили бы мѣстническія правила. Вслѣдствіе этого, напр., мѣста, завѣдывавшія мѣстными, Московскими дѣлами: каменный приказъ, житный дворъ, печатный приказъ и т. д. стояли въ общемъ разрядѣ приказовъ и пользовались тѣми же правами, какъ приказы, установленные для дѣлъ всего государства. Какъ противодѣйствіе этому безпорядку является стремленіе Московскихъ царей установить нѣкоторую іерархію въ вѣдомствахъ, посредствомъ учрежденія, такъ называемыхъ, присудовъ или подчиненныхъ приказовъ—это во всякомъ случаѣ попытка соединенія въ одномъ вѣдомствѣ однородныхъ дѣлъ. Но попытка эта, какъ и слѣдовало ожидать, не увѣнчалась успѣхомъ. Кого посадить въ присуды, кто рѣшится пожертвовать своимъ личнымъ значеніемъ дѣлу, быть у дѣлъ не самостоятельно, но подъ вѣдомствомъ другого? На такое самопожертвованіе никогда не

---

[1]) Дмитріевъ, id., стр. 126.

рѣшится родовой бояринъ; для этого надо отдавать присуды въ управленіе лицамъ, не имѣющимъ такихъ претензій, т.-е. дьякамъ. Подчиненіе чиновника чиновнику въ тѣ времена могло быть только въ томъ случаѣ, когда это допускало неравенство родового положенія; между боярами трудно было съискать лицъ, которыя признали бы безъ долгихъ споровъ превосходство другого лица. Оставалось обратиться къ людямъ, по происхожденію своему подчиненнымъ высшему служилому сословію. Вотъ почему въ такіе приказы обыкновенно и назначались дьяки. Естественно, однако, что присуды и нельзя назвать приказами въ строгомъ смыслѣ — это были скорѣе отдѣленія канцеляріи того вѣдомства, которому они были подчинены, ибо истинный приказъ Московскаго государства немыслимъ безъ совокупнаго дѣйствія двухъ разрядовъ служилаго сословія [1]). Смѣшанное состояніе продолжается, такимъ образомъ, до самаго конца существованія приказовъ.

Далѣе, внутренняя организація приказовъ не имѣетъ ничего опредѣленнаго. Опытные историки и юристы тщетно стараются опредѣлить, какой въ сущности былъ составъ и порядокъ дѣйствія приказовъ — бюрократическій или коллегіальный. Выше было замѣчено вскользь, что врядъ ли нынѣшнія иностранныя, канцелярскія и административныя категоріи пригодны для разъясненія такого, въ высшей степени оригинальнаго явленія. И бюрократическій и коллегіальный составъ предполагаютъ уже установившуюся государственную систему; одинъ немыслимъ безъ такого порядка, гдѣ одно чиновное лицо исчезаетъ въ другомъ по порядку служебнаго старшинства; другой, напротивъ, предполагаетъ, что всѣ члены, входящіе въ составъ коллегіи, имѣютъ одинаковое право на рѣшеніе вопроса, и что ни одинъ голосъ не исчезаетъ въ чужомъ мнѣніи. Гдѣ было у насъ служебное старшинство? Оно могло существовать только въ разрядѣ дьяковъ и подьячихъ, но они далеко не составляли главнаго элемента приказнаго управленія; напротивъ, высшую, дѣятельную часть приказовъ занимали люди, не признававшіе никакого другого старшинства, кромѣ родового, слѣдовательно,исключали самый принципъ того, что въ Западной Европѣ выработано подъ именемъ бюрократіи. Точно съ такимъ же основаніемъ можно отвергнуть и слово „коллегіальный“ для характеристики приказа. Какъ составить присутствіе изъ голосовъ совершенно равныхъ, обезпечить за каждымъ голосомъ право одинаковаго участія въ дѣлѣ?

Извѣстное вѣдомство поручается одному или нѣсколькимъ судьямъ.

---

[1]) Извѣстно, что присудные приказы никогда не постановляли окончательнаго приговора, но представляли его тому приказу, которому были подчинены.

Сначала, при первомъ появленіи приказовъ, правительство поручало ихъ обыкновенно одному судьѣ. Причина этого заключалась, конечно, въ томъ, что оно не имѣло еще въ своемъ распоряженіи такого многочисленнаго, организованнаго служилаго сословія, какъ впослѣдствіи, да и самыя государственныя дѣла не были еще такъ разнообразны и обширны, какъ въ половинѣ XVII в. Объяснять это явленіе бюрократическими идеями, значитъ приписывать эпохѣ развитіе и воззрѣнія, которыхъ она не имѣла. Расширилось, сложилось служилое сословіе, и правительство тотчасъ признало нужнымъ посадить нѣсколькихъ человѣкъ туда, гдѣ прежде сидѣлъ одинъ. Оно при этомъ вовсе не думало, что замѣняетъ бюрократическое начало коллегіальнымъ, а просто соображало, что даетъ дѣлу вмѣсто однѣхъ рукъ нѣсколько. Что дѣло не шло объ замѣнѣ одного начала другимъ, видно изъ того, что нигдѣ въ законѣ не встрѣчается правила о совокупномъ рѣшеніи дѣлъ [1]). Для установленія отношеній между членами приказа правительство должно было войти въ родовые счеты и расчеты, разсуждать, какое лицо, по родовымъ понятіямъ, должно подчиняться другому лицу, т.-е. заняться такимъ дѣломъ, которое было ему совершенно не по душѣ, быть свидѣтелемъ такихъ сценъ, которыя и такъ надоѣдали ему во дворцѣ. Ему представлялись двѣ крайности: или уничтожить старыя понятія, т.-е. исполнить задачу послѣдующаго времени, или признать установившіяся правила, т.-е. отказаться отъ своихъ задушевныхъ стремленій, стремленій, завѣщанныхъ ему еще Иваномъ Грознымъ. Простѣйшимъ исходомъ изъ этихъ двухъ крайностей было—предоставить внутреннюю организацію и взаимныя отношенія между членами приказа самимъ этимъ членамъ. Единственное начало, котораго придерживались цари, это—дать приказу потребное число рукъ „чтобы волокиты не было", а затѣмъ, какъ устроятся между собою эти руки, ихъ мало занимало. Иначе нельзя объяснить того обстоятельства, что правительство охотно сажало въ приказы не только просто близкихъ родственниковъ, что бывало

---

[1]) Въ этомъ отношеніи, кажется не совершенно согласенъ съ истиною выводъ г. Неволина (Образованіе упр., стр. 141): „хотя по закону въ тѣхъ приказахъ, гдѣ было нѣсколько судей, дѣла надлежало рѣшать всѣмъ судьямъ вмѣстѣ, но на самомъ дѣлѣ первенствующій судья имѣлъ такую силу, что онъ дѣлалъ, что хотѣлъ". Почтенный историкъ опирается на слова уложенія (гл. X, 10): „А будетъ которой Бояринъ или Окольничей или думной человѣкъ или Дьякъ, или кто ни буди судія, просудится, и обвинитъ кого не по суду безъ хитрости... и ему за то, что Государь укажетъ, а дѣло вершити всѣмъ Бояромъ, а будетъ того дѣла всѣмъ Бояромъ за чемъ вершити будетъ не мочно, въ томъ дѣлѣ дати судъ съ головы", но врядъ ли эти слова устанавливаютъ необходимость совокупнаго рѣшенія дѣлъ, въ коллегіальномъ смыслѣ этого слова, какъ общее правило для приказовъ.

сплошь и рядомъ, но даже отца съ сыновьями. Такъ въ 1686 г. аптекарскимъ приказомъ завѣдывали двое князей Одоевскихъ; когда въ 1689 г. одинъ изъ нихъ умеръ, то на мѣсто его былъ назначенъ его сынъ. Въ 1666 г. приказомъ большой казны и лифляндскихъ дѣлъ управляли окольничій Богданъ Матвѣевичъ Хитрово да сынъ его стольникъ Иванъ Богдановичъ Хитрово. Въ 1689 г. въ Иноземскомъ приказѣ были братья Голицыны, князь Василій Васильевичъ и князь Алексѣй Васильевичъ и т. д. [1]). Этого не могло случиться въ коллегіи, гдѣ необходимое условіе годности рѣшенія,—предполагаемая самостоятельность и независимость голосовъ, которые въ немъ участвуютъ. Сравнивая старые приказы съ позднѣйшими Петровскими коллегіями, невольно чувствуешь другую систему, иныя основанія, которыхъ совершенно не знали учрежденія старой Россіи, неизвѣстно почему считающіяся коллегіальными. И такъ, отношенія между судьями приказа должны были опредѣляться по установившимся обычаямъ родового старшинства. На томъ основаніи, что товарищи главнаго судьи обыкновенно уступали ему знатностію, ихъ голоса сливались съ его мнѣніемъ, и рѣшенія приказовъ выставляются какъ единогласныя. Ихъ имена даже не упоминаются въ рѣшеніяхъ, а просто пишутъ „бояринъ такой то съ товарищи“. Нельзя даже предвидѣть, какое бы значеніе имѣло разногласіе въ приказѣ. Начало лично-царскаго управленія, какъ было замѣчено выше, еще не совершенно установилось, каждый приказъ окончательно рѣшалъ дѣла, подлежавшія его вѣдѣнію; до царя доходили только тѣ, которыхъ зачѣмъ либо „вершить было не мочно“, да и самое опредѣленіе того, что *мочно* или *немочно* предоставлялось приказу. Коллегіальное начало предполагаетъ возможность въ случаѣ несогласія членовъ, видоизмѣнить рѣшеніе, повести дѣло въ высшую инстанцію, дать ему другой оборотъ. Что могъ сдѣлать несогласный голосъ въ приказѣ, куда перенесъ бы онъ дѣло, когда самыя инстанціи еще плохо были опредѣлены? Бывали случаи, когда товарищи имѣли бо́льшее значеніе, и это бывало въ тѣхъ приказахъ, гдѣ по важности и сложности дѣлъ засѣдали лица, почти равныя по своей знатности; въ такомъ случаѣ ихъ имена писались вмѣстѣ съ первоприсутствующимъ бояриномъ, хотя нигдѣ не видно, чтобы въ способѣ рѣшенія дѣлъ происходила какая-либо перемѣна. То же единогласное постановленіе рѣшало всѣ дѣла. Конечно для членовъ, не согласныхъ съ мнѣніемъ товарищей, пред-

---

[1]) См. Дмитріевъ, id., стр. 338. Онъ же дѣлаетъ весьма вѣрное замѣчаніе, которое страннымъ образомъ противорѣчитъ его мнѣнію о коллегіальности нашихъ приказовъ, изложенному на стр. 134: „рѣшеніе, основанное на большинствѣ голосовъ, не въ характерѣ нашего стариннаго процесса... его не знала древняя Россія“ (стр. 135).

ставлялся исходъ—это переносъ дѣла въ боярскую думу. Но въ какихъ случаяхъ можно было дѣлать такіе переносы? Этого законъ нигдѣ не опредѣляетъ. Извѣстно однако, что Думѣ часто приходилось разбирать эти дѣла, сличать противоположныя мнѣнія членовъ, для примиренія которыхъ не было средствъ въ самомъ приказѣ. Но въ такомъ переносѣ дѣла не видно правила, установленнаго правительствомъ, ни проблесковъ системы надзора, а скорѣе доказательство уваженія къ мнѣнію родового, служилаго человѣка, родъ мѣстнической вѣжливости. Тѣмъ менѣе можно было думать о ревизіи одного мѣста другимъ, о переносѣ дѣла изъ одного приказа въ другой. Подобный порядокъ предполагаетъ подраздѣленіе администраціи на вѣдомства и установленіе извѣстной іерархіи въ самомъ этомъ вѣдомствѣ. Какъ можно было достигнуть этого при системѣ приказовъ, гдѣ самыя разнородныя занятія, ради временнаго удобства, соединялись въ одномъ мѣстѣ, и гдѣ подчинить одинъ приказъ другому значило подчинить лицо лицу, т.-е. нарушить родовую честь? Бывали конечно приказы, которые получали временный перевѣсъ надъ другими, но это случалось вслѣдствіе знатности лица, управлявшаго имъ, т.-е. приказъ раздѣлялъ родовую честь своего начальника. Эта простая *честь* не давала еще этимъ приказамъ возможности и права сдѣлаться высшею инстанціей по отношенію къ другимъ приказамъ, требовать къ себѣ на ревизію производящіяся въ нихъ дѣла, принимать на нихъ жалобы, слѣдить за ихъ дѣятельностію и т. д.

Правительство даетъ несогласнымъ голосамъ въ коллегіи особенное значеніе въ томъ случаѣ, когда оно дорожитъ строгимъ исполненіемъ законовъ на столько, что не довѣряетъ даже большинству голосовъ, когда разногласіе указываетъ на сомнѣніе въ смыслѣ закона, въ ясности его редакціи, слѣдовательно, требуетъ толкованія или самой верховной власти или по крайней мѣрѣ высшаго мѣста. Случаи, когда должно было входить за такими объясненіями, были предоставлены на усмотрѣніе приказовъ, слѣдовательно, были весьма неопредѣленны и не доказывали въ правительствѣ стремленія проникать администрацію однимъ духомъ и слѣдить за единообразнымъ примѣненіемъ законовъ, при неясности и неполнотѣ которыхъ врядъ ли это было возможно. Напротивъ, при несовершенствѣ законовъ надобно предоставить больше простора дѣятельности приказовъ, которые, имѣя постоянныя столкновенія съ дѣйствительною жизнью, легче могли усматривать и пополнять пробѣлы, представляемые законодательствомъ. Не смотря на то, что такая система несомнѣнно вела къ большимъ неудобствамъ, она была единственно возможною для, неустановившагося еще въ то время, правительства.

Государственное устройство, держащееся не на теоретическихъ началахъ, а на служебныхъ соображеніяхъ, принаровленныхъ къ временнымъ удобствамъ, не требуетъ такого восхожденія дѣлъ отъ подчиненныхъ мѣстъ къ верховной власти. Только тогда, когда извѣстная теорія сложилась въ стройную государственную систему законодательнымъ путемъ, верховная власть особенно заинтересована повсемѣстнымъ, одинаковымъ приложеніемъ закона, а потому признаетъ необходимость строго опредѣлить родъ дѣлъ, не могущихъ окончательно разрѣшиться въ подвѣдомственныхъ ей мѣстахъ и требующихъ ея непосредственнаго усмотрѣнія, а вмѣстѣ съ тѣмъ прибѣгаетъ къ правильной системѣ надзора. Въ старой Россіи было не такъ.

Лишь изрѣдка провѣряла верховная власть, что дѣлалось въ приказахъ. Они подвергались отъ времени до времени, по назначенію Государя, особой ревизіи. Трудно опредѣлить, въ чемъ именно состояла она; кажется, что она имѣла цѣлью провѣрить скорѣе дѣлопроизводство канцеляріи, чѣмъ дѣятельность судей—дьяки были пока единственнымъ сословіемъ, представлявшимъ возможность нѣкотораго контроля.

Служилое сословіе все, въ его совокупности, по праву считалось представителемъ закона: каждый членъ его былъ природный совѣтникъ царя и дѣйствительный блюститель закона. При взглядѣ на службу, какъ на естественное право каждаго служилаго человѣка, причемъ каждый считался одинаково способнымъ для каждаго мѣста, не могло установиться убѣжденіе въ необходимости строгаго и непрерывнаго контроля. Необходимость и самое понятіе надзора является при трехъ условіяхъ, существенно необходимыхъ для его развитія. Необходимо, во первыхъ, чтобы надъ всѣми частными цѣлями, надъ всѣми личными стремленіями возвысилась идея общаго блага, какъ единственной цѣли государства; въ такомъ случаѣ, конечно, явится необходимость провѣрять, насколько дѣятельность служебныхъ лицъ удовлетворяетъ такому требованію. Далѣе, предполагается необходимость оцѣнки служебной дѣятельности, какъ условія повышенія на службѣ и перехода отъ низшихъ мѣстъ къ высшимъ. Наконецъ, требуется понятіе о необходимости единства въ дѣятельности государственныхъ учрежденій. Изъ вышеизложеннаго видно, что этихъ трехъ необходимыхъ условій не существовало пока въ московскомъ государствѣ. Правда, старая система кормленій уничтожилась, новыя должностныя лица судили и правили уже не на себя, а на царя. Но живо было и лежало въ основѣ всего общественнаго строя убѣжденіе, что каждое сословіе должно кормиться отъ своихъ дѣлъ. Если земледѣлецъ питался отъ нивы, купецъ отъ торговли, то по-

чему же служилому человѣку не питаться отъ службы? Столы и повытья въ приказахъ называются кормленіями, воеводы просятъ отпустить ихъ покормиться, и это понятно въ томъ государствѣ, которое не успѣло еще отдѣлить понятія службы отъ экономическаго вопроса о вознагражденіи служилаго сословія. Служить и получать извѣстные доходы отъ такого то рода дѣлъ продолжало быть синонимомъ для каждаго воеводы, судьи и приказнаго человѣка. Оттого государство оставалось иногда безсильнымъ противъ злоупотребленій своихъ слугъ. Съ одной стороны стояла важность государственныхъ дѣлъ, интересъ царской казны, благо подданныхъ, а съ другой—право цѣлаго, могущественнаго сословія быть у дѣлъ и питаться ими. Борьбы этихъ началъ не разрѣшило московское государство, оно оставило эту задачу энергіи Петра I.

Далѣе, не смотря на то, что государство стало уже выше интересовъ служилаго сословія и признало необходимость слѣдить за дѣйствіями правителей, оно мало имѣло къ тому средствъ. Оно не обладало еще разнообразными средствами взысканія, той стройною системой штрафованія, которую выработало позднѣйшее служилое государство, системой, искусно переходящей отъ простыхъ дисциплинарныхъ, административныхъ мѣръ до суровыхъ мѣръ уголовнаго взысканія. При такой лѣстницѣ взысканій возможно служебное воспитаніе: дисциплинарное взысканіе не лишитъ чиновника служебнаго почета, но послужитъ ему предостереженіемъ на будущее время, предохранитъ его отъ болѣе суровыхъ наказаній. Каждое дѣйствіе его возможно подвергнуть оцѣнкѣ и взысканію, не нарушая тѣмъ служебнаго порядка и постепенности въ наказаніяхъ. Московское государство не обладало орудіемъ такой администраціи, построенной на личномъ достоинствѣ служащихъ лицъ. Единственное средство остановить чиновника была опала, т.-е. полное удаленіе его отъ государственныхъ дѣлъ. Слѣдовательно, надо было, чтобы воевода или судья велъ себя такъ, чтобы его уже невозможно было держать на службѣ. Но сколько надо было преступленій, чтобы государство дошло до этой мѣры! Надо было крупное, выдающееся изъ ряду другихъ, злоупотребленіе должностного лица; надо было, чтобы кто нибудь рѣшился довести объ немъ до свѣдѣнія государя, чтобы жалоба эта дошла чрезъ родныхъ и друзей виновнаго, чтобы родные рѣшились выдать его и, наконецъ, чтобы гнѣвъ государя былъ такъ великъ, чтобы только опала, т.-е. лишеніе виновнаго службы, а вмѣстѣ съ нею и средствъ существованія, могли укротить его. Понятно, что дѣло рѣдко доходило до такихъ крайностей, а вмѣстѣ съ тѣмъ ясно, что правительство было лишено средствъ направлять дѣятельность служилаго сословія къ своимъ цѣлямъ; съ трудомъ достигало оно того, чтобы его непосредственныя предписа-

нія исполнялись, чтобы воеводы присылали ему вѣдомости и отчеты, этотъ призракъ отвѣтственности мѣстной власти предъ центральною [1]). Только въ отношеніи финансовыхъ вопросовъ правительство было достаточно строго и безпощадно преслѣдовало воеводъ, запускавшихъ недоимки.

Но если бы даже московское правительство рѣшилось быть строгимъ и выработало себѣ систему штрафовъ, какая впослѣдствіи была введена Петромъ I, то и тогда оно врядъ ли достигло бы своей цѣли, потому что у него не было лицъ, спеціально предназначенныхъ для возбужденія отвѣтственности. Казенный интересъ охранялся лицами, назначавшимися на смѣну правителя, успѣвшаго возбудить неудовольствіе, когда, слѣдовательно, возможны были только репрессивныя мѣры, когда государева казна уже достаточно пострадала. Правительство не умѣло еще создать лицъ, стоящихъ какъ бы внѣ службы, съ цѣлію слѣдить за каждымъ ея шагомъ—у него всѣ служебныя лица носили одинъ и тотъ же характеръ. Интересы народные охранялись самимъ народомъ. Челобитья и посылки депутатовъ были единственнымъ средствомъ избавиться отъ воеводскаго гнета [2]). Но обыкновенно жалобы эти не имѣли особеннаго результата. Виновному говорили только чтобы впередъ онъ того не дѣлалъ.

Единственнымъ средствомъ сдерживать произволъ должностныхъ лицъ была частая смѣна ихъ, средство обыкновенное въ государствахъ, неимѣющихъ другихъ способовъ и поводовъ надзора. При сдачѣ должности обыкновенно открывались злоупотребленія, которыя и влекли за собою отвѣтственность [3]). Зародыши правильнаго контроля до такой степени слабы, что ихъ можно было считать скорѣе отдѣльными вспышками царскаго недовѣрія, чѣмъ истинно служебнымъ элементомъ. Такъ, наприм., извѣстно, что при уничтоженіи намѣстниковъ, когда они остались только въ пограничныхъ и другихъ неблагонадежныхъ мѣстахъ, къ нимъ приставлены были дьяки; по словамъ Котошихина, ко всѣмъ знатнымъ посланникамъ приставлены были дьяки, которые наблюдали за ними въ отправленіи ихъ должностей, и обо всѣхъ преступленіяхъ доносили Государю, въ приказъ тайныхъ дѣлъ, „гдѣ и были вѣдомы“.

Кромѣ всѣхъ этихъ обстоятельствъ, безпорядочности въ древнерусской службѣ способствовало и то, что правительство еще нерѣ-

---

1) „Не всегда воеводы подвергались отвѣтственности и за неисполненіе указовъ... оттого иные указы никогда не исполнялись, не смотря на многократныя подтвержденія“. Чичеринъ, id., стр. 333.

2) Чичеринъ, id., стр. 334.

3) Ср. Флетчеръ, „О государствѣ русскомъ“, стр. 27, 57, также стр. 28, 29.

шилось привести къ единству всю разнообразную дѣятельность своихъ многочисленныхъ правительственныхъ мѣстъ. Не было начала, которое связывало бы ихъ въ одно цѣлое и направляло бы къ одной цѣли. Если между безчисленными приказами существовала хотя нѣкоторая гармонія, то московское государство обязано этимъ сословному духу и единству понятій въ классѣ служащихъ людей. Само государство, какъ мы видѣли, ограничивалось составленіемъ приказовъ, т.-е. выдачею полномочій быть у государева дѣла и править такъ, чтобы государевой казнѣ было прибыльнѣе, а во всемъ дѣйствовать по его Великаго Государя указамъ и какъ Богъ вразумитъ. Слѣдовательно, соблюденіе государевыхъ указовъ возлагалось на самый приказъ и, рядомъ съ этимъ, ему давалось обширное полномочіе соображаться съ обстоятельствами. При разнообразіи вѣдомствъ и при сословныхъ понятіяхъ одинъ приказъ не могъ быть указомъ для другого, а тѣмъ болѣе между ними не могло явиться такого учрежденія, которое бы сводило ихъ дѣятельность къ одному знаменателю, примиряло ихъ часто противоположныя стремленія, стояло на стражѣ закона. Каждый судья въ своемъ приказѣ, воевода въ области не терялъ своего характера царскаго слуги, въ полномъ смыслѣ слова,—онъ естественный блюститель его интересовъ, онъ заботится объ его казнѣ, о соблюденіи указовъ, бережетъ государеву честь, представляетъ вполнѣ его лицо въ отношеніи къ народу и къ чужестранцамъ. Нѣтъ того порученія, котораго нельзя было бы сдѣлать служащему, какъ бы спеціально не было его назначеніе. Зачѣмъ же было учреждать еще особыхъ чиновниковъ для соблюденія царскихъ интересовъ, какъ будто всякій служилый человѣкъ не былъ обязанъ къ тому же? То была система полнаго довѣрія къ служащему сословію въ совокупности и отдѣльному чиновнику въ частности. Много надо было крамолъ, измѣнъ, упорнаго сопротивленія царской волѣ, чтобы система эта превратилась въ организованное недовѣріе учрежденій Петра I. Если для защиты своихъ собственныхъ интересовъ государство не устанавливало правильной системы надзора, то невозможно было ожидать, чтобы оно заботилось объ огражденіи народа отъ произвола своихъ органовъ. Всѣ государственные интересы опирались на дѣятельность служилаго сословія, напротивъ, интересы народные должны были стать подъ защиту народныхъ же элементовъ. Это была еще одна существенная причина, почему государство не нуждалось въ спеціальныхъ чиновникахъ, которые бы дѣйствовали отъ его имени, въ видахъ охраненія закона. Какъ ни ослабѣлъ общинный элементъ послѣ ударовъ, нанесенныхъ ему крѣпостнымъ правомъ и смутнымъ временемъ, но все же его дѣятельность продолжается, хотя не въ такой формѣ, какъ при Грозномъ царѣ. Всѣ должности, имѣвшія въ виду частныя, на-

родныя потребности: судъ, охраненіе тишины и спокойствія, поимка лихихъ людей, а также отвѣтственность общины предъ царемъ въ финансовомъ отношеніи, все еще были основаны на дѣятельности выборныхъ людей, т.-е. людей, выставленныхъ тяглыми людьми къ государеву дѣлу. Вмѣсто бдительнаго надзора, возбужденія отвѣтственности, преслѣдованія воровъ и убійцъ, въ видахъ общей пользы, государство предпочло отвѣтственность общинъ. Оно не могло еще поставить себя на мѣсто служилыхъ и выборныхъ людей, взять въ свои руки защиту всѣхъ интересовъ; оно едва умѣло еще ограждать свои собственныя. Даже та сторона дѣятельности земскихъ и вѣрныхъ должностей, которая касалась интересовъ казны (наприм., дѣятельность таможенныхъ и кабацкихъ головъ и цѣловальниковъ) ускользала отъ надзора правительства. И здѣсь оно видѣло единственное средство надзора въ частомъ требованіи отчетовъ, въ считаніи ихъ при сдачѣ должности, но средство это далеко не достигало своей цѣли, принуждая правительство прибѣгать къ произвольному наложенію пеней и начетовъ на самихъ старостъ или, даже, на избирателей. Естественно, что тѣ интересы, которые государство не признало еще вполнѣ своими, не могли найти въ немъ энергической поддержки. Россія только что выходила изъ частнаго быта, только что начала складываться въ государственный организмъ. Преобразованіе это шло постепенно: прежде всего *государственными* сдѣлались финансовые интересы. Къ ихъ охраненію государство призвало служилое сословіе и общины. На очереди стали еще другіе интересы, которые лишь мало-по-малу должны были войти въ кругъ государственныхъ заботъ. Во второй половинѣ XVI вѣка общины страдали отъ воровъ и разбойниковъ до такой степени, что не видя другого исхода, просили царя позволить имъ самимъ преслѣдовать и казнить ихъ. Царь согласился на это — и вотъ внутренняя безопасность въ государствѣ покоилась на дѣятельности общинъ, которыя сами подняли вопросъ объ ней. Не скоро становится она государственнымъ интересомъ; это видно изъ того, что должность губного старосты, въ началѣ вполнѣ земская, только постепенно входитъ въ рядъ государственныхъ, т.-е. приказныхъ должностей, при чемъ она не теряетъ своего земскаго происхожденія, такъ что впослѣдствіи многіе органы управленія составляютъ странную смѣсь народныхъ началъ и государственнаго элемента, приказнаго земскаго и вѣрнаго началъ, т.-е. указываютъ столько же на дѣятельность государства на пользу народа, сколько народа для государственныхъ дѣлъ и, наконецъ, народа въ своихъ собственныхъ интересахъ. Благодаря смѣшенію этихъ трехъ началъ въ должности губного старосты, она удержалась дольше другихъ земскихъ должностей, именно до гражданскихъ преобразованій Петра Великаго. Это не зна-

читъ, что крѣпость должности заключается въ томъ, что она получила приказный, государственный характеръ. Гораздо больше это указываетъ на тотъ фактъ, что забота объ охраненіи имущества и жизни подданныхъ принята на себя государствомъ позже другихъ заботъ, что, слѣдовательно, устойчивость губныхъ старостъ означаетъ не крѣпость должности, а слабость государства. Какъ только наше государство окрѣпло на столько, что могло совершенно замѣнить собою народные элементы, губные старосты изчезли вмѣстѣ съ другими учрежденіями старой Россіи. Но вмѣсто нихъ появляется всесторонняя дѣятельность преобразованнаго государства.

При такой неустановившейся обстановкѣ, при такихъ смутныхъ началахъ государственнаго управленія, при такомъ хаосѣ элементовъ служебнаго сословія, отношеніе верховной власти къ различнымъ частямъ управленія остается невыясненнымъ.

Правда, царь давно уже былъ главною движущею силою всѣхъ учрежденій; дѣятельность членовъ царской думы блѣдна и незамѣтна подлѣ личной дѣятельности царя. Судъ является здѣсь судомъ царя, административные вопросы рѣшаются непосредственно царемъ и т. д. Но не такъ было въ приказахъ. Дѣятельность ихъ, основанная, правда, на личномъ довѣріи царя, не была опредѣлена никакими законами, слѣдовательно, не подлежала ни контролю, ни направленію со стороны верховной власти. Здѣсь ея вліяніе было заслонено старыми правилами и преданіями того сословія, которому поручались приказы. Для того, чтобы управленіе Россіи вполнѣ основалось на личной дѣятельности царя, необходимо было предварительное уничтоженіе родовыхъ понятій, какъ руководящаго начала службы, и правильная система контроля; ни того ни другого не сдѣлало московское правительство. Его еще не видно было въ дѣлахъ административныхъ изъ-за приказовъ, въ дѣлахъ мѣстнаго управленія и суда изъ-за вѣрныхъ, выборныхъ и губныхъ старостъ.

Сильная и энергическая должность воеводъ была пока единственнымъ пунктомъ, гдѣ начиналось чувствоваться значеніе государства въ новѣйшемъ смыслѣ этого слова. Въ учрежденіи этомъ замѣчательно сосуществованіе стараго и новыхъ началъ. Въ порядкѣ зависимости и отчетности во всей силѣ замѣтны еще преданія родового сословія. Должность эта считается не столько службою, сколько наградою за службу; каждый служилый человѣкъ, выходившій нѣсколько походовъ или просто обѣднѣвшій, считаетъ себя въ правѣ просить отпустить его покормиться. Предѣлы власти воеводъ неограниченны, отчетность неопредѣленна, отвѣтственность двусмысленна,—во всемъ этомъ сказывается старое государство. Но за то другія стороны учрежденія показываютъ, что здѣсь идетъ рѣчь о новыхъ взглядахъ,

неизвѣстныхъ прежнему времени. Воевода дѣлается средоточіемъ всего мѣстнаго управленія; къ нему стекаются и отъ него исходятъ дѣятельность военная финансовая, полицейская, судебная — во все вмѣшивается онъ, на все имѣетъ вліяніе. Но это вліяніе не имѣетъ уже сходства съ дѣятельностью прежнихъ намѣстниковъ; напротивъ, воеводы являются первою должностію, гдѣ царскій, государственный интересъ является исходною точкою [1]). Установленіе воеводъ было усиленіемъ правительственнаго начала не только въ областномъ управленіи, но и вообще проявленіемъ его въ государственной жизни, въ той формѣ, какъ понимало его новое правительство. Приказы были наслѣдіемъ и продуктомъ сравнительно стараго времени; ихъ можно назвать компромиссомъ стараго и новаго начала; напротивъ, воеводы носили на себѣ отпечатокъ новаго времени, были произведеніемъ новой московской системы. Понятно, почему домъ Романовыхъ такъ усилилъ значеніе воеводъ. Для нихъ они были не только представителями центральной власти въ области, но главнѣйшими представителями царской власти, какъ они понимали ее, въ государствѣ вообще. На этомъ основаніи, они не только усиливали значеніе ихъ по отношенію къ мѣстному управленію, но и давали имъ большую долю самостоятельности по отношенію къ центральному управленію. Кажущійся хаосъ воеводскаго управленія, безпорядокъ ихъ отчетности, слабость отвѣтственности, разнообразіе обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ, не были признакомъ государственной слабости; напротивъ, они скорѣе служили признакомъ пробужденія его силы. Въ массѣ учрежденій, оставленныхъ Москвѣ XVII ст. старымъ временемъ, правительство нашло такое, которому, по его убѣжденію, суждено было осуществить всѣ его надежды. Оно воспользовалось имъ, какъ прежніе цари воспользовались другими учрежденіями. Старое государство не было изобрѣтательно на новыя должности, какъ регламентаторство XVIII столѣтія; но за то оно широко умѣло пользоваться тѣмъ, что было у него подъ руками. Найдя пригодное для себя учрежденіе, оно взваливало на него всевозможныя обязанности, не думая объ ихъ однородности или разнородности. Такъ случилось и съ воеводами. Первоначально военныя должности, введенныя повсемѣстно только вслѣдствіе исключительнаго состоянія страны, они скоро сложились въ систему управленія, характеризующую собою весь областной бытъ XVII ст. Рядомъ съ ними не можетъ уже существовать никакой элементъ. Они призваны, повидимому, водворить государственную идею во всѣхъ частяхъ возмущенной,

---

[1]) Чичеринъ, id., стр. 54: „Намѣстникъ завѣдывалъ дѣлами *на себя*, воевода *на царя*“.

измѣняющей и казачествующей Россіи. Въ сравненіи съ такой задачей ничтожны злоупотребленія, которыя дозволяютъ себѣ воеводы; нѣтъ, слѣдовательно, надобности слишкомъ подчинять ихъ приказному вліянію. Само благоразуміе воеводы должно указать ему, какія дѣла ему рѣшить не мочно и о какихъ писать въ Москву.

Итакъ, рядомъ съ сильнымъ служилымъ, приказно-родовымъ сословіемъ, засѣвшимъ по московскимъ приказамъ и управлявшимъ Россіею на основаніи своихъ искони установившихся понятій, образуется областная должность, вполнѣ подчиненная видамъ московскаго правительства. На нее цари возлагаютъ всѣ свои надежды, вмѣстѣ со всевозможными порученіями. Рядомъ съ системою центральнаго управленія складывается возможность сильной мѣстной власти, и притомъ власти съ вполнѣ государственнымъ характеромъ. Отъ будущаго времени зависѣло избрать ту или другую систему. На первый взглядъ казалось даже, что послѣдняя возьметъ верхъ; воеводское начало проникаетъ во всѣ государственные вопросы, съ нимъ связываются такіе важные государственные интересы, оно такъ удачно осуществляетъ идею новаго правительства, что, казалось, въ исходѣ дѣла не могло быть сомнѣнія. Но мы видѣли выше, гдѣ слѣдовало искать ключа къ разрѣшенію этого вопроса. Мѣстная власть, какъ бы не было велико довѣріе къ ней правительства, не можетъ существовать изолированно въ ввѣренной ей мѣстности; рѣшительное противоположеніе небольшой группы управляющихъ со всею массой управляемыхъ невозможно ни въ какомъ государствѣ, имѣющемъ претензію на это названіе. Установить его значитъ убить возможность дальнѣйшаго государственнаго развитія. Центръ власти въ московскомъ государствѣ, какъ было уже замѣчено, обусловливался положеніемъ того слоя общества, который составлялъ посредствующее звено между дѣйствительными органами власти и остальной массой населенія, и изъ котораго составлялись эти органы—именно служилаго сословія, или, какъ выразился бы публицистъ западной Европы, правительственнаго класса. Гдѣ водворится эта сила, тамъ утвердится и центръ управленія—это было ясно, по крайней мѣрѣ, при тѣхъ условіяхъ, въ которыя было поставлено московское правительство, неимѣвшее другихъ слугъ, кромѣ этого класса. Окончательное закрѣпленіе его за Москвой повело бы за собою непомѣрное усиленіе центральныхъ органовъ; напротивъ, усиленіе его какъ помѣстнаго элемента дало бы правительству возможность организаціи сильныхъ мѣстныхъ органовъ. Но Москва, поставивши вопросъ, дала мало средствъ къ его разрѣшенію. Правительство, сосредоточивая служилое сословіе въ Москвѣ, приписывая его къ дѣламъ внѣ мѣстностей, гдѣ служилые люди были испомѣщены, пополняя ими, чуть

не на всю ихъ жизнь, свои полки, какъ будто подготовляло централизацію Петра I. Съ другой стороны, сосредоточивая важнѣйшіе военные, финансовые, административные и полицейскіе вопросы въ областяхъ, предоставивъ разрѣшеніе ихъ воеводамъ, обставленнымъ представителями мѣстнаго земства, оно, казалось, предвидѣло реформы, осуществившіяся въ гораздо позднѣйшую эпоху. Зорокъ долженъ былъ быть законодатель, чтобы сразу понять, которому изъ этихъ двухъ элементовъ дать предпочтеніе; заманчива казалась созданная московскими царями система мѣстнаго управленія, послушнаго взглядамъ правительства и вполнѣ вошедшаго въ его интересы. На устройство этого управленія были употреблены послѣднія заботы московскаго правительства; такъ Ѳедоръ Алексѣевичъ придалъ воеводамъ въ помощь выборныхъ отъ дворянъ. Чувствовалось, что правительство искало въ системѣ мѣстнаго управленія средствъ избавиться отъ окружавшаго его вельможества; но для этого слѣдовало снабдить его сильнымъ мѣстнымъ служилымъ сословіемъ, или, по крайней мѣрѣ, такими элементами, которые рядомъ съ нимъ могли бы нести общественную службу. Но служилое сословіе было все, поголовно внѣ областей, а затѣмъ некому было раздѣлить трудъ воеводъ; общины или закрѣпостились, или были приписаны къ другому тяглу. И центральное управленіе нельзя было выбрать безъ значительныхъ неудобствъ. Правда, въ немъ, въ концѣ XVII ст., произведены были значительныя реформы. Царствованіе Ѳедора Алексѣевича справедливо считается введеніемъ въ эпоху Петра I. Но приготовленіе это состояло не столько въ созиданіи новаго, сколько въ разрушеніи стараго, т.-е. и безъ того неустановившіеся элементы старой Россіи сдѣлались еще неопредѣленнѣе и даже безпорядочнѣе. Такъ, напр., служилое сословіе, въ которомъ два элемента начали смѣшиваться въ приказномъ управленіи, причемъ, однако, правильность администраціи ничего не выиграла, было приведено въ окончательно неопредѣленное положеніе. Сожженіе разрядныхъ книгъ въ 1682 г. не ввело новаго начала вмѣсто стараго, преданнаго пламени. Оно не слило родового дворянства съ подьячими, оно не уничтожило понятія важности происхожденія для занятія государственныхъ должностей, не подчинило службы единственно требованіямъ государственной пользы, словомъ не поставило прямо и откровенно начало служебнаго достоинства, какъ единственнаго условія для повышенія въ службѣ, не выработало правилъ для прохожденія службы и служебныхъ степеней, не знало даже этихъ степеней. Мало того, сожженіе разрядныхъ книгъ оставило мѣстническія понятія для важнѣйшихъ государственныхъ должностей и боярской думы. Единственный результатъ собора 1682 есть смѣшеніе, произ-

веденное въ сословіи родовыхъ дворянъ, что подготовило его къ принятію служебныхъ взглядовъ Петра I. Послѣ сожженія разрядныхъ книгъ, возможно было только два исхода: или система мѣстнаго управленія, съ вполнѣ земскимъ характеромъ, не нуждающаяся въ бюрократической практикѣ, или сильная централизація съ табелью о рангахъ. Между этими двумя началами долженъ былъ колебаться выборъ законодателя.

Таковы общіе результаты московскаго государства XVII ст. У него было служилое сословіе, но не было системы управленія; были слуги, но не было учрежденій; административная жизнь его группировалась подлѣ одного центра и завязывалась по областямъ, и правительство, смотря по удобствамъ, склонялось то къ тому, то къ другому, не зная на чемъ остановиться. Существовала мысль о личной дѣятельности царя, о системѣ непосредственнаго управленія государствомъ, и, вмѣстѣ съ тѣмъ, не было надзора за управлявшими лицами. Нѣкоторые интересы признаны были государственными, другіе продолжали составлять заботу общинъ, поставлявшихъ, вслѣдствіе этого, извѣстное количество лицъ на службу. Глазъ современнаго человѣка, привыкшій на каждомъ шагу встрѣчать стройно развившіяся учрежденія, прочныя политическія тѣла, поражается картиной московскаго управленія. Лишь изрѣдка встрѣчается приказъ, указывающій на извѣстный порядокъ государственныхъ дѣлъ, напр., разбойный, татенный, холопій, помѣстный. Но и здѣсь нѣтъ ни строгаго раздѣленія дѣлъ, ни организаціи, ни порядка подчиненія—все идетъ на удачу. Служилое сословіе лишено организаціи, выработанной исторіею, но не получило и другой, основанной на обдуманной теоріи. Государственныя дѣла, какъ прежде, распредѣлены между отдѣльными лицами, но не видно, почему избираются тѣ или другіе люди. Словомъ, начиная съ общей системы управленія, до мелкихъ подробностей приказнаго и областнаго быта, все ждало организаціи. Каждое тѣло органическое и соціальное, недостигшее организаціи, представляетъ сначала массу, безъ всякихъ признаковъ строенія, и подвигается къ окончательной своей сложности установленіемъ отличія за отличіемъ, отдѣленіемъ одного органа отъ другого. Всякая государственная организація, какъ прогрессъ въ жизни государства, совершается путемъ выдѣленія изъ одного типическаго учрежденія ряда другихъ, объединенныхъ одною государственною идеею.

Выдѣленіе это могло произойти путемъ историческаго развитія тѣхъ элементовъ, которыхъ зародышъ былъ уже въ составѣ московскихъ учрежденій. Зачатки будущихъ политическихъ тѣлъ находились какъ бы въ безразличномъ состояніи въ однообразной, повидимому, массѣ служилаго сословія. Сильное развитіе воеводской долж-

ности, съ предоставленіемъ значительнаго участія въ управленіи помѣстному дворянству, могло бы дать новый оборотъ всему ходу нашей администраціи. Но врядъ ли дальнѣйшая судьба Россіи зависѣла отъ самобытнаго историческаго развитія. Система временныхъ удобствъ, частныхъ соображеній, мѣстныхъ условій была вполнѣ исчерпана московскимъ правительствомъ. Она держалась и должна была рушиться съ системой порученій, того старо-приказнаго начала, которое характеризуетъ жизнь бывшаго служилаго сословія. Съ идеею служебнаго достоинства, съ сосредоточеніемъ всей силы управленія въ личности царя, ясно стало, что для Россіи наступило время теоретическихъ обобщеній въ государственномъ управленіи. Постепенно и испробовавъ разныя системы государство наше пришло къ этому результату. Государственная идея, воплотившаяся въ лицѣ царей, не сразу приняла строго-непреклонную форму Петровскаго государства. Это прекрасно выражено въ слѣдующихъ словахъ г. Чичерина: „въ законодательствѣ Ивана IV видна попытка установить государственную систему; въ судебникахъ, въ уложеніи, въ Новоторговомъ уставѣ видна государственная мысль, но вообще все управленіе основано было на частныхъ распоряженіяхъ; общихъ соображеній не было, все дѣлалось практическимъ, безсознательнымъ образомъ“ [1]). Мы видѣли, отчего происходила эта практичность и кажущаяся безсознательность. Государство, не обладая теоретическими понятіями, которыя помогли бы ему выдѣлить изъ общей массы государственныхъ дѣлъ различныя вѣдомства, а съ другой стороны считая каждаго члена служилаго сословія способнымъ дѣлать всякія дѣла, наконецъ, дѣйствуя въ видахъ временнаго интереса, а не въ видахъ интереса самаго дѣла, не могло пойти дальше системы порученій. Но вотъ общины и служилое сословіе, воеводы и приказы, все это исчерпано, все приписано, закрѣплено и, въ то же время, все лежитъ въ хаосѣ предъ дѣятельностію перваго организатора, все это должно видоизмѣниться отъ перваго прикосновенія теоріи. Настало время, когда народные элементы при объясненіи той или другой системы администраціи должны отойти на второй планъ, когда они могутъ пригодиться только для объясненія цѣли извѣстныхъ мѣръ, но не причины и средствъ реформы. Изученіе самой мысли законодателя, т.-е. внесенной имъ теоріи, должно занять теперь первенствующее мѣсто.

Откуда должна была прійти Россіи теорія? Теоретическое движеніе западной Европы, выдвинувшее юристовъ и централизаціонную систему, было создано самими юристами, при богатыхъ средствахъ

---

[1]) Чичеринъ, id., стр. 589.

науки, оставшейся отъ древняго Рима. Вооруженные строгою, логически выработанною системою, составляя многочисленный и довольно уважаемый классъ въ обществѣ, особенно въ, такъ называемомъ, третьемъ сословіи, они сформулировали задачу страны и придали этому движенію національный характеръ, поставили его на ряду съ великими, предшествовавшими ему движеніями — эволюціею общинъ и возвышеніемъ королевской власти. Теоретическое обновленіе Европейскихъ государствъ, не было, слѣдовательно, движеніемъ сверху внизъ, какъ это усиленно доказываютъ нѣкоторые ученые публицисты, а продуктомъ тѣхъ же живыхъ народныхъ силъ, такимъ же движеніемъ мысли, какъ готическіе соборы или поэзія трубадуровъ. Ничего чуждаго, незнакомаго народнымъ понятіямъ, оно не вносило въ государственную жизнь. Каждое слово юристовъ падало на хорошо приготовленную почву, теоріи ихъ формулировали завѣтныя желанія національныхъ силъ. Если даже предположить, что юристы усиленно старались натянуть римскія теоріи на чуждую имъ европейскую жизнь, то и тогда дѣло ихъ не покажется фантазіею суемудрыхъ мечтателей. При изученіи Римскаго права они имѣли дѣло съ вполнѣ законченною государственною жизнью, съ жизнью, прошедшею всѣ ступени развитія. Классическое государство, съ его законченнымъ развитіемъ, удобно для отвлеченія, его теоріи легко превратить въ логическія формулы. Изслѣдователь видитъ только окаменѣлые институты, стройное законодательство, съ которыми онъ можетъ обращаться какъ съ математическими выкладками, онъ не присутствуетъ при борьбѣ партій, онъ не увлекается страстнымъ языкомъ ихъ вождей, онъ взвѣшиваетъ готовые результаты. Если система государства должна основаться на чуждыхъ началахъ [1]), то пусть лучше она будетъ основана на изученіи вполнѣ законченной государственной жизни, гдѣ можно изучить послѣдовательное развитіе идей въ различныхъ фазисахъ исторіи, гдѣ всѣ системы, пережитыя даннымъ народомъ, одинаково близки или далеки, гдѣ удивленіе передъ всемогуществомъ и стройной организаціей имперіи Діоклетіана встрѣчаетъ такую же величественную систему республиканскихъ консуловъ, цензоровъ и трибуновъ. Широкое поле для личной дѣятельности государствовѣда! Нестѣсненный симпатіями, личнымъ уваженіемъ, страхомъ, умъ его не останавливается на этихъ многообраз-

---

[1]) Замѣтимъ кстати, что предположеніе, будто классицизмъ уноситъ публициста въ чуждую ему эпоху и дѣлаетъ его мечтателемъ, лишено всякаго основанія. Изученіе этихъ органическихъ и глубоко національныхъ учрежденій древняго міра должно скорѣе привести къ уваженію и изученію собственной народной жизни, отъ которой публицистъ скорѣе можетъ быть отвлеченъ государствами современными, гдѣ еще совершается государственный процессъ.

ныхъ моментахъ исторіи и вездѣ ищетъ общихъ началъ, изъ практически дѣйствительной, исторической жизни создаетъ безпристрастную, почти математическую науку. Другой характеръ получаетъ теорія, когда ее думаютъ создать на основаніи учрежденій дѣйствующаго еще народа. Приходится останавливать свое вниманіе преимущественно на томъ, что еще существуетъ, слѣдовательно, не вполнѣ выяснилось, выхватывать изъ исторической жизни даннаго народа одинъ моментъ, только потому, что онъ совпадаетъ съ нашею собственною жизнью. Здѣсь нельзя уже ожидать безпристрастнаго, логическаго формулированія вопросовъ, истинной теоріи, въ смыслѣ плодотворнаго обобщенія народныхъ матеріаловъ—великое имя, наполняющее собою умы въ данную минуту, симпатія къ извѣстной партіи, страхъ предъ непонятой еще, но вѣрною теоріей, все это можетъ сбить законодателя и юриста съ настоящей дороги.

Россія того времени не выработала себѣ теоріи самостоятельнаго государственнаго управленія. Первая же теорія, объединившая нашъ государственный организмъ, была получена нами съ запада, отъ того народа, съ которымъ историческая жизнь поставила насъ въ наиболѣе враждебныя отношенія. Съ тѣхъ поръ наше отечество представляетъ широкое поле для этихъ системъ, временно характеризующихъ направленіе эпохи. Какъ только находился типъ, наиболѣе подходящій къ направленію законодательной власти въ данную минуту, система его могла смѣло надѣяться на самое широкое развитіе въ нашемъ законодательствѣ. Первая очередь досталась Шведамъ. Много было причинъ, почему Петръ остановился именно на этомъ государственномъ устройствѣ. Успѣхи Карла XII, его отличная армія, неистощимые финансы заставляли искать причину этого въ совершенствѣ государственнаго строя; шведскія государственныя установленія въ то время повсемѣстно считались образцовыми; Лейбницъ и Фикъ, много способствовавшіе Петру I въ его реформахъ, обращали постоянно его вниманіе на эту страну. Очевидно, было бы ошибкой сказать, что реформа принесла намъ шведскія учрежденія вообще. Ни одна страна, быть можетъ, не испытывала такихъ переворотовъ, такихъ радикальныхъ измѣненій въ различныхъ функціяхъ власти, какъ Швеція, особенно въ XVI, XVII и XVIII ст.—періодѣ ея военнаго и религіознаго вліянія, т.-е. именно въ то время, когда она могла остановить на себѣ вниманіе Петра.

Недавно одинъ изъ нашихъ юристовъ [1]) сказалъ, что Петръ любилъ вводить въ Россію западныя учрежденія безъ ихъ духа. Впослѣдствіи мы увидимъ, насколько справедливо или несправедливо

---

[1]) Г. Лохвицкій, Губернія, etc.

это замѣчаніе, но вѣрно то, что до настоящаго времени писатели, излагавшіе исторію Петровскихъ реформъ, мало обращали вниманія на страны, учрежденія которыхъ послужили образцами для его нововведеній. Сколько мнѣ кажется, это одна изъ важнѣйшихъ ошибокъ, сдѣланныхъ нашею историко-юридическою литературою. Нѣтъ сомнѣнія, что Петромъ руководила теорія, выработанная не путемъ науки, а весьма простымъ, практическимъ соображеніемъ; такія то учрежденія существуютъ въ этомъ государствѣ, и оно, по своему образованію, могуществу и богатству превосходитъ Россію; причина этого превосходства несомнѣнно хорошія учрежденія, слѣдовательно, если Россія будетъ обладать такими учрежденіями, то и она станетъ на ряду съ европейскими государствами. Здѣсь не мѣсто вдаваться въ обсужденіе вопроса, насколько вѣренъ или невѣренъ этотъ пріемъ; для насъ важенъ фактъ, что Петръ переносилъ въ Россію учрежденія, взятыя въ одинъ изъ моментовъ ихъ историческаго развитія, вырывалъ изъ чуждой исторіи одинъ изъ періодовъ ея на удачу. Если признавать вліяніе иностранныхъ державъ на реформу Петра, то мы невольно приходимъ къ вопросу, въ какой изъ періодовъ шведской исторіи познакомился онъ съ ея учрежденіями, какое направленіе эти учрежденія приняли относительно верховной власти и народа? Несмотря на спеціальную задачу этого труда, мы считаемъ однако возможнымъ въ общихъ чертахъ обрисовать положеніе Швеціи въ XVII ст. Это составитъ необходимое дополненіе къ тому, что сказано о старой Россіи. И та и другая страна дали матеріалы для реформъ Петра. Говорить объ одной и пропустить другую значитъ оставить значительный пробѣлъ въ книгѣ.

Не задолго до того времени, какъ Петръ принялъ единодержавіе, въ Шведскомъ государственномъ устройствѣ произошелъ переворотъ, доставившій монархіи перевѣсъ надъ всѣми другими началами. Въ этомъ постоянномъ колебаніи между олигархическою аристократіею и неограниченною монархіею и проходитъ вся шведская исторія, пока, наконецъ, конституція 1809 г. не отвела каждому изъ элементовъ, составляющихъ ея государственное устройство, надлежащаго мѣста. Петръ познакомился съ шведскою монархіею въ полномъ ея блескѣ; онъ зналъ въ Швеціи только умнаго и энергическаго Карла XI и самовластнаго Карла XII [1]).

Швеція выработала себѣ три, прочно поставленныя государственныя учрежденія, вокругъ которыхъ сосредоточивается весь интересъ ея политической исторіи. Задолго до начала реформъ въ Россіи,

---

[1]) При изложеніи шведскихъ учрежденій я, главнымъ образомъ, руководствовался прекраснымъ сочиненіемъ г. Nordenflycht'а: Die schwedische Staatsverfassung.

каждый изъ этихъ элементовъ заявилъ свое значеніе или важными услугами странѣ или стремленіемъ къ безграничному господству. Изъ исключительно аристократическаго устройства выдѣляются основы народной жизни. Демократически національное начало выразилось въ сеймѣ, старое аристократическое начало создало оригинальное устройство государственнаго совѣта, монархическій принципъ воплотился въ лицѣ энергическихъ королей. Въ то время, о которомъ идетъ рѣчь, каждое изъ этихъ учрежденій уже пыталось нанести ударъ своимъ противникамъ; страна уже нѣсколько разъ переходила отъ монархически-сеймового устройства къ господству государственнаго совѣта и наоборотъ. Въ половинѣ XVII столѣтія вся борьба окончательно сгруппировалась подлѣ государственнаго совѣта; иначе и быть не могло.

Всматриваясь въ значеніе совѣта, нельзя не замѣтить необыкновенно важной роли, принадлежавшей ему во всей шведской исторіи. Учрежденіе это занимало середину между королемъ и сеймомъ, слѣдовательно, между монархическими и народными началами. Для него, слѣдовательно, было важно поставить себя такъ, чтобы король и сеймъ могли сноситься между собою только черезъ него, чтобы государственная администрація, представителемъ которой былъ король, была распредѣлена между членами совѣта, и чтобы законодательная дѣятельность сейма ограничилась обсужденіемъ проектовъ, исходившихъ отъ государственнаго совѣта. Этимъ двойнымъ стремленіемъ объясняется, почему государственный совѣтъ поставилъ необходимымъ условіемъ, чтобы въ немъ засѣдали 5 высшихъ сановниковъ королевства, и постоянно стремился удержать дѣятельность сейма въ самыхъ ограниченныхъ рамкахъ. Что думалъ онъ изъ себя сдѣлать, видно уже изъ условій, предложенныхъ Альбрехту въ 1371 г. Вслѣдствіе этихъ условій государственному совѣту должны были подчиниться всѣ крѣпости и замки королевства; онъ представляетъ королю кандидатовъ на мѣста комендантовъ, а королю остается только право принять ихъ или отвергнуть; совѣту принадлежитъ исключительное право собирать войска и разрѣшать военныя издержки; вакантныя мѣста въ совѣтѣ должны замѣщаться лишь по согласію прочихъ членовъ и король не можетъ, ни въ какомъ случаѣ, назначить ихъ помимо государственнаго совѣта. Таково было направленіе этого учрежденія, на которое опиралось могущество аристократіи. Понятно отсюда желаніе короля поручить административныя дѣла лицамъ, исключительно отъ него зависящимъ, т.-е. эманципировать администрацію отъ вліянія сановниковъ государственнаго совѣта, и стараніе сейма сноситься непосредственно съ королемъ по законодательнымъ вопросамъ, т.-е. выдѣлить законодательную власть изъ круга дѣятельности магна-

товъ. Это двойное стремленіе характеризуетъ всѣ колебанія исторіи шведскаго права. Зародыши неограниченной монархіи развились въ Швеціи еще въ XVI ст. подъ вліяніемъ Густава Вазы. Въ своихъ стремленіяхъ онъ опирался на сознаніе народа, утомленнаго господствомъ аристократіи, что національныя силы могутъ достигнуть полнаго развитія только сосредоточившись вокругъ одного пункта, которымъ являлась королевская власть. Кромѣ того, возрожденіе королевской власти встрѣтило сильную поддержку въ положеніяхъ лютеранства, превратившаго въ неограниченныя монархіи не одну Швецію, и началахъ римскаго права, изученіе котораго повело къ тѣмъ же результатамъ, какъ и во всѣхъ государствахъ западной Европы. Средства королей для достиженія этой цѣли были тѣ же, какъ и во всѣхъ протестантскихъ государствахъ; конфискація церковныхъ имуществъ значительно увеличила могущество короны; измѣненіе системы налоговъ, увеличеніе числа регалій и т. д. дополняли это стремленіе; рядомъ съ этимъ фискальнымъ направленіемъ развивался бюрократическій порядокъ, неизвѣстный до тѣхъ поръ въ Швеціи и прозванный туземными писателями и народомъ—„управленіемъ секретарей". Конечно эти зародыши не могли достигнуть полнаго развитія въ такую эпоху, когда аристократическія преданія были еще сильны и все мѣстное и центральное управленіе находило въ средѣ аристократіи энергическихъ дѣятелей. Съ другой стороны и королевская власть не стала еще въ рѣзкое противорѣчіе съ этою древнею національною силою. Но чѣмъ ближе къ XVII столѣтію, тѣмъ яснѣе становится стремленіе двухъ элементовъ взаимно исключить себя изъ государственнаго управленія. При всякомъ новомъ торжествѣ королей, падаетъ больше и больше значеніе государственнаго совѣта и сила мѣстнаго дворянства, чѣмъ поражается принципъ аристократическаго господства. Такъ, напр., въ 1602 г. сеймъ, собранный въ Стокгольмѣ при Карлѣ IX, сдѣлалъ слѣдующее замѣчательное постановленіе, которымъ унижалось значеніе государственнаго совѣта. „Такъ какъ въ прежнее время произошло много безпокойствъ и безпорядковъ оттого, что лица, засѣдающія въ государственномъ совѣтѣ, неограничиваются совѣтами, но стремятся участвовать въ управленіи, то мы объявляемъ теперь, что ихъ власть и права не могутъ переходить за предѣлы, означенные въ законахъ Швеціи, именно они должны совѣтовать королю, что по ихъ совѣсти и долгу они считаютъ полезнымъ для государства".

Этотъ актъ былъ важнымъ дополненіемъ къ дѣятельности шведскихъ королей изъ дома Вазы. Густавъ Ваза, облекъ королевскую власть духовнымъ могуществомъ, посредствомъ реформаціи Карлъ IX положилъ прочныя основы ея политическому преобладанію. Старое госу-

дарственное устройство должно было видоизмѣниться — но какъ? Совѣтъ и дворянскіе съѣзды, двѣ основы національной свободы, погибли. На мѣсто совѣта выступилъ кабинетъ съ министерскими канцеляріями, съ королевскими секретарями, новымъ патентованнымъ дворянствомъ. На мѣсто старыхъ съѣздовъ являются сходки крестьянъ, къ которымъ правительство присоединяетъ солдатъ и офицеровъ изъ полковъ расположенныхъ въ тѣхъ мѣстностяхъ. Мѣстное управленіе изъ рукъ помѣстнаго дворянства переходитъ въ руки королевскихъ чиновниковъ, избавленныхъ почти отъ всякаго контроля. Не такъ легко было, впрочемъ, уничтожить значеніе дворянства. Не прошло нѣсколькихъ лѣтъ послѣ смерти Карла, какъ его наслѣдникъ, знаменитый Густавъ Адольфъ, уже принужденъ былъ возстановить значеніе аристократіи и государственнаго совѣта. Изъ предположеній, поднесенныхъ королю и утвержденныхъ имъ [1]), можно видѣть вполнѣ стремленія аристократіи и задачи государственнаго совѣта, какъ главнаго органа этого могущественнаго сословія. Объявленіе войны, заключеніе мира, союзовъ, перемирія, зависѣло отъ согласія государственнаго совѣта. Дворянству гарантируются его привилегіи; дворянинъ можетъ быть лишенъ имущества только въ случаѣ вооруженнаго возстанія противъ короля. Налоги и сборы съ военными цѣлями дѣлаются только съ согласія совѣта и тѣхъ, кого это касается. Пять высшихъ государственныхъ должностей, государственный совѣтъ, важнѣйшія должности мѣстнаго управленія, а также должности придворныя замѣщаются только придворными дворянами [2]).

Время Густава Адольфа замѣчательно тѣмъ, что въ эту эпоху создался типъ шведской монархіи, какой ей суждено было сохранить, несмотря на всѣ колебанія въ ту или другую сторону. Отчасти внѣшнія войны, наполнившія собою все царствованіе Густава Адольфа, отвлекали его отъ вопросовъ внутренней политики, которая вся осталась въ рукахъ могущественнаго совѣта; затѣмъ вопросъ о государственномъ устройствѣ встрѣтилъ организующій умъ знаменитаго Оксенштирны, который своими предположеніями окончательно развилъ зародыши представительной монархіи. Ему не была еще знакома теорія равновѣсія трехъ властей, но за то онъ видѣлъ ясно, что главная задача государственнаго человѣка — укрѣпить народную свободу на болѣе прочныхъ основаніяхъ, чѣмъ это было сдѣлано до него. Главнымъ средствомъ для достиженія этой цѣли онъ основательно считалъ — построить все зданіе государства на одной идеѣ, такъ чтобы фундаментъ носилъ въ себѣ тѣ же элементы, какъ высшія сферы управленія.

[1]) 1611 г. декабря 31.

[2]) Остальные пункты этого замѣчательнаго акта касаются обезпеченія народныхъ вольностей, дѣлающихъ честь политическому смыслу шведской аристократіи.

Мысль, проникавшая конституцію, должна была служить основою всѣмъ учрежденіямъ. На этомъ основаніи онъ, въ 1614 г., просто и ясно высказалъ слѣдующее положеніе, которое съ тѣхъ поръ считается основою шведской конституціи: „члены сейма (дворяне) и депутаты трехъ другихъ сословій, представляютъ собою всю націю“. Это значило помѣстить въ сеймѣ центръ верховной власти и притомъ не только законодательной, но и судебной и административной, такъ какъ умъ знаменитаго канцлера не понималъ еще тонкостей тѣхъ теорій, которыми гордятся писанныя конституціи Франціи и Пруссіи. На такомъ прочномъ основаніи можно было уже строить истинно національныя учрежденія. По предложенію Оксенштирны въ Стокгольмѣ былъ учрежденъ первый постоянный высшій судъ, подъ предсѣдательствомъ государственнаго дроста, съ вице-президентомъ, 4 государственными совѣтниками, 4 совѣтниками отъ дворянства и 4 учеными юристами. Судъ этотъ самъ избиралъ и представлялъ королю кандидатовъ на открывшіяся въ немъ вакансіи. Въ этомъ Оксенштирна видѣлъ надежную гарантію независимости суда отъ короля съ одной, и отъ увлеченій партій съ другой стороны. Вслѣдъ за тѣмъ (въ 1623 г.), подобная же реформа была введена и въ другихъ провинціяхъ Швеціи учрежденіемъ надворнаго суда (Гофъ-герихта) въ Финляндіи и въ Готландіи. Первоначально, по мысли законодателя, надворные суды должны были повсемѣстно составить послѣднюю инстанцію, но впослѣдствіи была разрѣшена апелляція королю (т.-е. государственному совѣту), подъ условіемъ предварительнаго взноса 200 талеровъ.

Подобно тому, какъ государственный дростъ сталъ во главѣ постояннаго судебнаго учрежденія, при каждой изъ остальныхъ высшихъ государственныхъ должностей образовались коллегіи для завѣдыванія текущими дѣлами. Государственный маршалъ сдѣлался президентомъ воинской коллегіи, оберъ-адмиралъ адмиралтейской коллегіи, государственный канцлеръ президентомъ канцеляріи (т.-е. коллегіи иностранныхъ дѣлъ), оберъ-казначей — камеръ-коллегіи. Такъ сложилась высшая администрація Швеціи. Основанная въ принципѣ на народномъ представительствѣ, она сосредоточивалась въ могущественномъ сословіи лицъ, составлявшихъ государственный совѣтъ, по прежнему получившій свой характеръ посредника между королемъ и сеймомъ, что давало ему возможность соединять высшую административную власть и законодательную иниціативу, т.-е. пользоваться прерогативами короля и правами сейма. Государственные совѣтники наполняютъ собою всѣ мѣста во всѣхъ коллегіяхъ и другія важныя должности.

Идеи Оксенштирны получили окончательное осуществленіе въ,

такъ называемой, „формѣ правленія“, представленной имъ въ 1634 г. сейму, во время малолѣтства Христины. Въ этомъ законодательномъ актѣ ясно выдѣляются король, какъ представитель администраціи, сеймъ, съ его демократически-монархическими принципами и государственный совѣтъ, какъ центръ аристократическаго могущества [1]). Въ силу этого устройства назначеніе членовъ государственнаго совѣта и другихъ сановниковъ предоставляется королю, какъ главѣ государства. Сеймъ окончательно организованъ въ 4 куріяхъ. Мнѣнія государственнаго совѣта должны быть выслушаны во всѣхъ важныхъ дѣлахъ; мѣстное управленіе сосредоточено въ рукахъ 23 знатнѣйшихъ мѣстныхъ аристократовъ. Они, равно какъ и коменданты крѣпостей, назначаются на 3 года, по истеченіи которыхъ они должны были являться въ Стокгольмъ для отчета. Только мѣста генералъ-губернаторовъ завоеванныхъ провинцій, и оберъ-штатгальтеровъ Стокгольма должны быть замѣщены исключительно членами государственнаго совѣта. Надзоръ за правильнымъ исполненіемъ чиновниками ихъ обязанностей порученъ государственному фискалу, который обвиняетъ ихъ предъ королевскими надворными судами, но члены 5 высшихъ государственныхъ коллегій не подлежатъ его надзору и обвиненію; ихъ дѣятельность контролируется непосредственно королемъ.

Организація 1634 г. не закончила политическаго развитія Швеціи. Напротивъ, она была только прологомъ къ продолжительной и упорной борьбѣ трехъ элементовъ, которые она думала организовать; заслуга ея состоитъ именно въ томъ, что она ясно поставила задачу каждаго изъ нихъ. Она ясно формулировала задачу короля, сейма, государственнаго совѣта, вооружила ихъ новыми средствами для борьбы, но не установила между ними прочныхъ отношеній. Будущее значеніе, предѣлы власти ихъ зависѣли отъ энергіи, умѣнья пользоваться благопріятными обстоятельствами. „Форма правленія“ въ сущности проникнута аристократическимъ духомъ; это ясно было видно изъ того значенія, которое было дано членамъ государственнаго совѣта въ административныхъ и сословныхъ учрежденіяхъ. Она даже заключала въ себѣ зародышъ олигархіи, особенно если бы часто повторялись случаи малолѣтства королей. Далѣе, королю было предоставлено огромное и постоянное вліяніе на администрацію; всѣ назначенія исходили отъ него, онъ былъ глава войска, церкви, онъ созывалъ сеймъ, составлялъ самый государственный совѣтъ. Изъ этихъ прерогативъ могла

---

[1]) Дѣло Оксенштирны вездѣ встрѣтило общее сочувствіе. Тогдашній шведскій посланникъ въ Англіи, Скитте говоритъ про Regirungsform „sie sei in England von allen Seiten als ein Meisterwerk angesehen worden, sicut insigne prudentiae civilis specimen ab omnibus probatum“.

развиться и развилась дѣйствительно монархія Карла XII. Наконецъ, сеймъ устанавливается какъ представитель національныхъ интересовъ; ему предстояла задача свести администрацію на болѣе народную почву — но пока онъ не видѣлъ къ этому другихъ средствъ, какъ возвышеніе королевской власти на счетъ могущества аристократіи.

Пока Оксенштирна былъ живъ, онъ умѣлъ поддерживать равновѣсіе въ организованной имъ государственной машинѣ — даже малолѣтство Христины не повредило ему. Но за то впослѣдствіи взаимное ожесточеніе сословій, искательства королевской власти повели къ борьбѣ, которая наполнила собою царствованіе Пфальцъ-Цвейбрюкенской династіи (1654—1718), т.-е. именно то время, когда Россія имѣла съ Швеціею больше всего столкновеній, и когда шведскія учрежденія вошли въ планъ преобразованій Петра I-го.

Исторія этой династіи распадается на два періода: одинъ, до 1680 г., есть моментъ полнаго преобладанія аристократическихъ началъ, другой, до 1718 г., заключаетъ въ себѣ исторію неограниченной власти Карла XI и XII. Равновѣсіе шведскаго государственнаго устройства поддерживалось тѣснымъ союзомъ короля съ свободнымъ крестьянствомъ, не дававшимъ слишкомъ большого простора могуществу аристократіи. Но въ теченіи этого періода всѣ богатства страны сосредочились постепенно въ рукахъ аристократіи, что конечно дало ей большую матеріальную силу на счетъ короля и крестьянства; король, съ казною, истощенною внѣшними войнами, сталъ въ полную зависимость отъ сословій—крестьяне, превращенные въ фермеровъ, попали во власть землевладѣльцевъ. Такое ослабленіе двухъ важныхъ элементовъ не могло не отозваться на всемъ государственномъ устройствѣ. Скоро послѣ смерти Густава Адольфа центръ тяжести политическаго могущества былъ перенесенъ въ государственный совѣтъ. Онъ велъ, въ теченіи малолѣтства Христины и затѣмъ Карлъ XI, всѣ государственныя дѣла, вмѣстѣ съ 5-ю государственными сановниками, которые были его первыми членами; сеймъ обсуживалъ только предложенія, исходившія отъ совѣта. Конечно, совѣтъ и на сеймѣ находилъ поддержку, ибо на сторонѣ его предложеній всегда были первыя два сословія. Если принять въ соображеніе, что пять государственныхъ должностей постоянно находились въ рукахъ нѣсколькихъ знатныхъ родовъ и часто даже одного семейства, то понятно будетъ, какое противодѣйствіе это должно было вызвать со стороны сейма и короля, когда онъ достигъ совершеннолѣтія. Олигархи скоро возбудили неудовольствіе въ томъ сословіи, которое составляло ихъ главную поддержку на сеймѣ. Сеймовое постановленіе 1660 г. показываетъ уже желаніе сейма уничтожить исключительное положеніе государственнаго совѣта и

открыть доступъ къ общественнымъ должностямъ дворянству, непринадлежавшему къ „совѣтникамъ“. Такъ постановленіе 1660 г. заключаетъ въ себѣ слѣдующія правила: „въ числѣ 5 государственныхъ высшихъ сановниковъ можетъ быть только одинъ членъ того же рода, въ государственномъ совѣтѣ только три и, ни въ какомъ случаѣ, два брата не могутъ засѣдать вмѣстѣ. Сеймъ долженъ быть созываемъ по крайней мѣрѣ въ три года разъ. Въ важныхъ случаяхъ регенство должно выслушивать мнѣніе 5 коллегій, но, ни въ какомъ случаѣ, не должно предоставлять себѣ разрѣшеніе вопросовъ, подвѣдомыхъ сейму. При назначеніи на должности, слѣдуетъ обращать вниманіе на способности и заслуги, а не на одно происхожденіе, и никогда нѣсколько должностей не должны быть соединены въ одномъ лицѣ. Въ должность генералъ-губернаторовъ пограничныхъ провинцій должны быть допускаемы дворяне, непринадлежащіе къ числу государственныхъ совѣтниковъ.

Первый шагъ былъ сдѣланъ—королевская власть могла надѣяться на постоянную и энергическую поддержку. Къ этому же времени абсолютическія теоріи начали проникать въ Швецію; успѣхи неограниченной власти во Франціи, реставрація въ Англіи, монархическая революція въ Даніи [1]) не могли не подѣйствовать на умы. Наука также высказалась въ пользу абсолютизма. Подобно тому какъ Фильмеръ въ Англіи, въ Швеціи богословъ Wandal, въ своемъ сочиненіи Jus Regium, напечатанномъ въ Копенгагенѣ въ 1663 г., объяснилъ королевскую власть на религіозныхъ началахъ. Совершеннолѣтіе Карла XI должно было рѣшить дѣло.

Какъ только король достигъ самостоятельности, тотчасъ обнаружилось его стремленіе, замѣнить дѣятельность государственнаго совѣта другими учрежденіями, болѣе соотвѣтствующими требованіямъ королевской власти и желаніямъ сейма. Еще до совершеннолѣтія Карла XI правитель государства графъ Магнусъ Габріель старался поколебать это могущественное учрежденіе. Онъ старался отстранить его дѣятельность въ полномъ составѣ. Для совѣщанія по важнѣйшимъ дѣламъ призывались отдѣльные члены, по выбору канцлера, въ королевскій кабинетъ (Sangkammar), изъ котораго и исходили

---

[1]) Замѣчательный переворотъ въ Даніи 1660 г. совершился въ томъ смыслѣ, какъ впослѣдствіи переворотъ 1680 въ Швеціи, т.-е. вызвалъ къ управленію тѣже элементы—неограниченную монархію, подкрѣпленную бюрократіею. Слѣдовательно, положенія, проводимыя нами здѣсь, нисколько не измѣняются, если даже согласиться съ мнѣніемъ графа Сперанскаго (см. Архивъ Калачева 1859 г., кн. 3), что начала нашихъ коллегій заимствованы изъ Даніи. И въ томъ и другомъ случаѣ правительство наше руководствовалось далеко не послѣднимъ словомъ исторической жизни двухъ странъ.

всѣ постановленія. Предлогомъ къ этому послужило то обстоятельство, что члены совѣта слишкомъ часто уѣзжали въ свои помѣстья. Вслѣдствіе этого за государственнымъ совѣтомъ остались одни ревизіонныя дѣла, а текущая администрація велась кабинетскими секретарями, назначеніе которыхъ зависѣло отъ одного канцлера. Эти секретари образуютъ скоро громадную силу въ государствѣ. Они скоро свергли своего учредителя, затѣмъ государственный совѣтъ и всю аристократію; люди темнаго происхожденія, они являлись естественными союзниками королевской власти.

Новое явленіе это не обошлось безъ сильной оппозиціи. Государственный совѣтъ возставалъ противъ исключительнаго господства канцлера, военная молодежь, окружавшая короля, съ презрѣніемъ смотрѣла на могущество канцеляристовъ. Не смотря на эту оппозицію, кабинетъ уже готовъ былъ сосредоточить въ себѣ всю власть. Извѣстное выраженіе: l'état c'est moi проникло и въ Швецію; масса крестьянъ была подготовлена къ принятію какой угодно формы правленія, кромѣ аристократической. Какъ и всегда, она была готова пожертвовать основами національной свободы для призрака гражданскаго равенства. Собраніе государственныхъ сословій въ 1680 г. было рѣшительной минутой; по предложенію короля оно должно было рѣшить слѣдующіе три вопроса: обязательна ли для короля конституція 1634 г. и дополненіе, сдѣланное къ ней въ 1660 г.; въ какомъ смыслѣ должно понимать выраженіе, что король управляетъ государствомъ по совѣту государственнаго совѣта (mit des Rathes Rath); какое мѣсто долженъ занимать государственный совѣтъ въ общей государственной организаціи страны, и въ какой мѣрѣ можно смотрѣть на него какъ на особое сословіе, какъ на посредствующее учрежденіе между королемъ и сеймомъ.

Эти три вопроса исчерпывали всю сущность политическаго устройства тогдашней Швеціи. Отъ ихъ разрѣшенія зависѣла дальнѣйшая судьба конституціи. Но сословія были слишкомъ утомлены долговременнымъ господствомъ олигархіи и спѣшили броситься въ другую крайность. Сеймъ составилъ небольшой комитетъ изъ лицъ, преданныхъ коронѣ; комитету этому были предложены вопросы вмѣстѣ съ отвѣтами, заранѣе составленными въ кабинетѣ, и 10 декабря 1680 г. отвѣты эти были „опробованы" королемъ, какъ неизмѣнный законъ шведской конституціи. Въ силу сеймового постановленія „прочность и сила королевской власти и благо страны требовали, чтобы организаціи 1634 и 1660 гг. не связывали короля, который имѣетъ право измѣнить ихъ по своему усмотрѣнію, сообразно нуждамъ государства. Выраженіе, что король управляетъ по совѣту государственнаго совѣта, означаетъ только, что король предлагаетъ на его обсужденіе

тѣ вопросы, которые онъ сочтетъ нужнымъ, но такой порядокъ для него не обязателенъ, ибо онъ во всѣхъ дѣлахъ отдаетъ отчетъ только Богу. Наконецъ, сеймъ признаетъ безполезность и даже вредъ посредствующихъ учрежденій между нимъ и королемъ, и вообще государственный совѣтъ не есть пятое сословіе, но входитъ въ составъ рыцарства и дворянства".

Такимъ образомъ была уничтожена власть этого учрежденія, которое, при тогдашнемъ положеніи Швеціи, имѣло для нея большое значеніе. Сеймъ собирался рѣдко, слѣдовательно, не могъ имѣть ни постояннаго вліянія на правительственныя дѣла, ни слѣдить за прямымъ и точнымъ исполненіемъ закона, ни подвергать правительственныхъ агентовъ серьезному контролю. Всѣ обязанности этого рода, по естественному ходу событій, сосредоточивались въ государственномъ совѣтѣ. Постоянное и прочное учрежденіе, составленное изъ знатнѣйшихъ лицъ и высшихъ сановниковъ государства, совѣтъ былъ средоточіемъ административной дѣятельности, направлялъ къ одной цѣли всѣ части государственной машины, контролировалъ дѣятельность правительственныхъ агентовъ, былъ прочнымъ хранителемъ конституціи и законовъ. Уничтожая его, сеймъ перенесъ центръ власти изъ совѣта въ кабинетъ. Дѣйствительно, съ этого времени кабинетъ, составленный изъ любимцевъ молодого короля, сосредоточилъ въ себѣ всю власть и дѣятельно продолжалъ развивать дѣло абсолютизма. Скоро король получилъ (въ 1682 г.) право издавать общіе законы, сообщая ихъ только для вѣдома сейму, „такъ какъ королю прилично повелѣвать, а подданнымъ повиноваться". Быстро и безостановочно развивался абсолютизмъ подъ вліяніемъ ловкаго кабинета и услужливаго сейма. Въ 1689 г. встрѣчается, напр., такое постановленіе сейма: „всѣ выраженія, противорѣчащія неограниченной власти короля въ прежнихъ протоколахъ сейма и государственнаго совѣта, въ различныхъ мнѣніяхъ и мемуарахъ, должны быть вычеркнуты". Наконецъ, въ 1693 г., сеймъ благодаритъ короля, что онъ совѣтуется съ нимъ о государственныхъ дѣлахъ, хотя онъ, какъ намѣстникъ Бога, не обязанъ дѣлать этого.

Кабинетъ благоразумно воспользовался этимъ настроеніемъ, чтобы обезпечить господство единодержавія во всѣхъ направленіяхъ. Военная служба, одна изъ сильнѣйшихъ подпоръ дворянскаго могущества, была преобразована въ 1682 г. въ томъ смыслѣ, что у королей явилось войско, зависящее только отъ нихъ, то войско, съ которымъ Карлъ XI и XII подняли военное могущество Швеціи. Устройство церкви было также измѣнено въ смыслѣ свѣтскаго господства, при чемъ права духовенства, какъ отдѣльнаго сословія, почти совершенно уничтожились. Крестьянство также испытало на себѣ вліяніе новой формы

правленія; снова воскресли теоріи, что корона есть верховный собственникъ крестьянской земли, а потому возобновлено запрещеніе продавать крестьянскіе дворы и поля безъ разрѣшенія правительства. Карлъ XII, возлагающій сamъ на себя корону при коронаціи, есть высшее выраженіе новой системы. Онъ только принялъ присягу сословій, но самъ не повторилъ ее, какъ того требовалъ древній обычай шведскихъ королей. Норденфлихтъ говоритъ, что это былъ первый и послѣдній король, поступившій такимъ образомъ. Уже близко было время, когда внѣшнія и внутреннія неудачи подготовили паденіе королевской власти и доставили снова преобладаніе аристократіи и ея главному учрежденію—государственному совѣту.

Во всякомъ случаѣ, вліяніе новой системы отразилось на административныхъ и судебныхъ учрежденіяхъ. Прежде всего кабинетъ озаботился объ изгнаніи дворянскаго начала изъ судовъ. Въ 1698 г. 4 дворянскихъ совѣтника надворныхъ судовъ были уничтожены: для того же, чтобы дворяне не уклонялись отъ подчиненія этимъ судамъ, подъ предлогомъ своего права судиться судомъ равныхъ, forum exemptum дворянства было уничтожено въ 1699 г. Отъ этой мѣры остался только одинъ шагъ до полнаго торжества кабинетной юстиціи, и, дѣйствительно, примѣры фельдмаршала Нильса Бьелке и несчастнаго Паткуля доказали, что рѣшенія надворныхъ судовъ безсильны предъ волею кабинета. Въ теченіе 21 года своего правленія, Карлъ XII ни разу не созывалъ сейма и не воспользовался мнѣніями государственнаго совѣта. Въ чисто административныхъ учрежденіяхъ вліяніе это отразилось еще сильнѣе. Пять государственныхъ сановниковъ, нѣкогда составлявшіе интегральную часть государственнаго совѣта, давно превратились въ президентовъ управляемыхъ ими коллегій. Освобожденные отъ контроля и направленія этого могущественнаго тѣла, они могли управлять страной на правѣ новѣйшихъ министровъ, но и здѣсь ихъ значеніе терялось предъ силой канцеляріи, которая сдѣлалась исходнымъ пунктомъ всей администраціи. Централизація управленія, подъ эгидою этихъ канцелярій развилась до крайности, между тѣмъ какъ возможность надзора была ослаблена чрезъ преслѣдованіе всякаго свободнаго выраженія мнѣній и безгласность сеймовъ. Отсутствіе Карла, а съ нимъ и президентовъ коллегій, дало еще больше воли чиновникамъ, и они пользовались ею вполнѣ въ ущербъ народнымъ интересамъ.

Изъ этого краткаго очерка можно, кажется, усмотрѣть, насколько въ шведскихъ учрежденіяхъ выработалась прочная теорія управленія. Чисто историческій ходъ событій доставилъ временное торжество одному изъ элементовъ государственнаго устройства Швеціи; подъ его исключительнымъ вліяніемъ произошло соотвѣтствующее перемѣщеніе

началъ, управлявшихъ ея административными мѣстами. Видя преобладающее значеніе аристократіи, ея перевѣсъ надъ королевскою властью, которую она лишила возможности самостоятельнаго управленія, надъ сеймомъ, лишеннымъ инціативы въ дѣлѣ законодательства, короли видѣли только одно средство къ борьбѣ: усилить сеймъ, поставивъ его какъ законодательное мѣсто выше государственнаго совѣта, и стать самимъ выше его въ дѣлахъ управленія, сосредоточивъ въ своихъ рукахъ всю административную и судебную власть. Въ первомъ случаѣ они опирались на сеймъ, во второмъ на людей, вышедшихъ изъ низшихъ классовъ населенія посредствомъ своихъ способностей и заслугъ. Передать номинально законодательную власть сейму и, затѣмъ, распустить его на неопредѣленное время, основать государственную службу на началѣ личной заслуги, съ тѣмъ чтобы управлять посредствомъ 2—3 любимцевъ,—вотъ ясная программа королей, которую они и осуществили въ концѣ XVII столѣтія. Абсолютизмъ и бюрократическое управленіе были однимъ изъ моментовъ общей исторіи Швеціи; принять ихъ за окончательную, логически выработанную теорію было конечно ошибкой, но ошибкой неизбѣжной, потому что, несмотря на свои недостатки, Швеція, въ сравненіи съ Россіею, являлась идеаломъ благоустройства. Но послѣдствія показали, что не стройная организація, а элементы сильнѣйшаго раздора были внесены въ Россію вмѣстѣ съ этими установленіями. Напряженная борьба, переживаемая шведскою конституціею, не могла способствовать разъясненію взаимнаго положенія и предѣловъ власти различныхъ ея учрежденій. Роль государственнаго совѣта, какъ великаго государственнаго учрежденія, созданнаго для высшаго контроля администраціи, для разрѣшенія важныхъ административныхъ вопросовъ, для направленія дѣятельности всѣхъ органовъ администраціи къ одной цѣли и въ конституціонномъ смыслѣ, для законодательной инціативы, къ которой онъ былъ вполнѣ способенъ, находясь въ постоянномъ столкновеніи съ жизненными потребностями страны, не только не выяснилась, но и самое существованіе совѣта подлежало сомнѣнію. Президенты государственныхъ коллегій то входятъ въ его составъ, работаютъ наравнѣ съ другими членами, установляя тѣмъ общую гармонію въ администраціи, то выдѣляются изъ него, предоставляя ему номинальный контроль надъ дѣятельностію различныхъ мѣстъ и лицъ. Судебныя мѣста, какъ, напр., высшіе надворные суды, то считаются высшею инстанціею, то подлежатъ апелляціи въ государственный совѣтъ, то совершенно блѣднѣютъ предъ кабинетомъ. Администрація то основывается на дѣятельности политическаго сословія, изъ роду въ родъ подготовляющагося къ этому дѣлу, то переходитъ въ руки людей, смотрящихъ на службу какъ на ремесло.

Королевская власть иногда признаетъ необходимымъ окружить себя прочными учрежденіями; бываетъ время, какъ, напр., при Густавѣ Адольфѣ, когда она чувствуетъ себя лучше за государственнымъ совѣтомъ, и отъ этого взгляда она переходитъ непосредственно къ системѣ управленія посредствомъ довѣренныхъ лицъ, которымъ она вѣритъ больше, чѣмъ учрежденіямъ. Въ общемъ составѣ шведской администраціи также замѣтно значительное колебаніе. Сильная система мѣстнаго управленія, основаннаго на дѣятельности мѣстнаго дворянства, и непомѣрная централизація всего управленія въ столичныхъ учрежденіяхъ, основанныхъ на дѣятельности бюрократіи, участіе общества въ государственныхъ дѣлахъ и полное его отчужденіе, все это смѣняется одно другимъ, смѣшивается, существуетъ одно подлѣ другого, подготовляя новую борьбу, исходъ которой неизвѣстенъ никому изъ участвующихъ въ ней. Наконецъ, что самое важное, форма шведскихъ учрежденій временъ Петра была большею частію продуктомъ побѣды бюрократическихъ элементовъ надъ древнимъ правительственнымъ классомъ. Все въ нихъ носитъ на себѣ отпечатокъ временнаго торжества, стремленія къ исключительному господству, все создано къ выгодѣ одной только части служащаго сословія. Историческій антагонизмъ выразился въ рѣзкой формѣ, но эта самая рѣзкость указывала на переходное состояніе эпохи. Перенесенныя на русскую почву, учрежденія эти возвели въ принципъ эту вражду, незнакомую русской жизни, и выработанную чуждою исторіею. Что въ Швеціи было продуктомъ небольшаго періода, у насъ въ теченіи слишкомъ цѣлаго столѣтія характеризовало отношенія правительственныхъ учрежденій къ дворянству, какъ къ земскому сословію. Мало-по-малу слово *служащій*, нѣкогда почетный эпитетъ правительственнаго класса, означаетъ теперь тѣ элементы, которые не удались въ реформѣ Грознаго, подчинились прежнимъ началамъ въ приказномъ управленіи и искусственно развились подъ вліяніемъ чуждыхъ учрежденій. Таковъ былъ хаосъ, представляемый тогдашнею Швеціею, но тамъ хаосъ этотъ имѣлъ свою національную почву, свой raison d'être — онъ былъ необходимымъ слѣдствіемъ упорной борьбы различныхъ, прочно установившихся элементовъ въ ея государствѣ, изъ него должна была выработаться органическая конституція. Въ Россіи эта неясность вводимыхъ учрежденій вела также къ борьбѣ, но въ борьбѣ этой принимали участіе уже не интересы страны, а, или старыя, заснувшія почти понятія, или частныя выгоды того или другого лица. Съ какимъ чувствомъ смотрѣлъ русскій человѣкъ на учрежденіе, которое для него было ни чѣмъ инымъ, какъ математическою формулой или теоріей? Любить онъ его не могъ, оно не представляло никакихъ близкихъ ему интересовъ; единственное, что онъ въ немъ видѣлъ — это

возможность продолжать службу и питаться отъ дѣлъ; — равнодушіе къ реформѣ сохранило, такимъ образомъ, это наслѣдіе старой Россіи, уже изчезавшее подъ вліяніемъ московскихъ царей, но съ новой силой вспыхнувшее при Петрѣ.

Но этого мало. Учрежденія государственныя всегда представляютъ какую нибудь силу, какую нибудь потребность общественной жизни. Какое мѣсто эта сила, эта потребность должна имѣть въ общемъ государственномъ строѣ? Опредѣлить это, есть дѣло законодателя. Если законодательство неопредѣленно, если оно колеблется отъ одного начала къ другому, тогда учрежденія сами начнутъ выяснять свое положеніе, тогда нечего уже ждать стройности и единства въ администраціи. Чѣмъ менѣе сгруппированы интересы, чѣмъ организованнѣе интересъ въ отдѣльности, тѣмъ больше средствъ для борьбы, тѣмъ, слѣдовательно, сильнѣе и безпощаднѣе самая борьба. Въ старой Россіи, съ ея разбросаннымъ управленіемъ, съ ея разнообразными приказами, основанными на дѣятельности одного и того же служилаго сословія, такая борьба была немыслима, или, если бы она появилась — не было такихъ жгучихъ интересовъ и вопросовъ, подлѣ которыхъ могла она сгруппироваться. Но съ учрежденіемъ извѣстныхъ вѣдомствъ при Петрѣ I, сначала искусственно, а потомъ и органически развились разные вопросы, противоположные интересы, разрѣшеніе которыхъ еще не могло изойти отъ законодательства, а зависѣло отъ сравнительной силы и ловкости разныхъ вѣдомствъ. Такъ, изъ прежде равныхъ и одинаково устроенныхъ коллегій, выдѣляется военное вѣдомство съ его особыми претензіями и стремленіями; такъ, судьба нашего судоустройства представляетъ рядъ неудачныхъ попытокъ опредѣлить учрежденіе, дальше котораго не возможна апелляція; такъ, наконецъ, дѣятельность самаго сената представляетъ рядъ такихъ колебаній, какихъ онъ не испыталъ въ самомъ отечествѣ своемъ. Что отъ этого выиграла администрація и народное благосостояніе, рѣшить трудно, но несомнѣнно то, что часто усиленная работа преобразователей оказывалась совершенно несостоятельною; въ виду своеобразныхъ потребностей общества.

Такъ двѣ страны подготовили матеріалъ для учрежденій, вліявшихъ на развитіе Россіи въ теченіи болѣе чѣмъ цѣлаго столѣтія. Она, говорятъ намъ, представляла съ административной точки зрѣнія ровное, гладкое поле — способное для всякихъ передѣлокъ и всевозможной организаціи. Если судить о политическомъ развитіи страны по одной массѣ стройныхъ учрежденій, то, конечно, взглядъ этотъ не подлежитъ сомнѣнію. Какъ, въ самомъ дѣлѣ, представить себѣ страну безъ такихъ-то центральныхъ мѣстъ управленія, безъ нескончаемаго числа министерствъ, безъ стройной администраціи? Не думаю,

чтобы этотъ признакъ былъ единственнымъ при опредѣленіи степени государственнаго развитія того или другого государства. Національныя учрежденія не складываются вдругъ; долго какая нибудь должность или судебное мѣсто существуетъ какъ случайное явленіе, какъ продуктъ временныхъ потребностей. Неожиданное обстоятельство даетъ ему сильное развитіе, сближаетъ одну должность съ другою, практика раздѣляетъ между ними функціи, складывающееся государство объединяетъ ихъ дѣятельность и административная машина постепенно организуется. Нельзя сказать, чтобы Россія не представляла никакихъ задатковъ національнаго управленія; правда, служилое сословіе не носило въ себѣ зародышей крѣпкихъ должностей и сильной администраціи; самая московская система порученій мало способствовала, какъ мы видѣли, установленію прочныхъ учрежденій. Несмотря на это, вопросъ не былъ рѣшенъ окончательно. Государство обладало вполнѣ устроеннымъ и послушнымъ его волѣ служилымъ сословіемъ, сословіемъ крѣпкимъ, опиравшимся на массу рабочаго народа. Между тѣмъ какъ въ сосѣдней Швеціи королевская власть не имѣла другихъ средствъ сломить строптивую аристократію, какъ отдаться въ руки бюрократіи, русское правительство умѣло примирить родовое и выслужившееся сословіе, заставивъ каждое изъ нихъ служить на своемъ мѣстѣ въ приказахъ. Слѣдовательно, крутая реформа, которая привела бы въ восторгъ Карла XI, была излишнею мѣрою строгости въ нашемъ отечествѣ. При томъ, въ концѣ XVII ст. въ администраціи нашей началось движеніе, которое могло привести къ самымъ благотворнымъ результатамъ. Въ сферѣ приказовъ начинаютъ выдѣляться учрежденія съ постояннымъ значеніемъ, начинается распредѣленіе между ними дѣлъ, а въ мѣстномъ управленіи складывается важная должность воеводы, съ сближеніемъ ея съ мѣстными землевладѣльцами. Выработка этихъ началъ требовала упорнаго, продолжительнаго труда, глубокаго уваженія народныхъ началъ, откровеннаго содѣйствія служащаго земства. Готовыя шведскія учрежденія требовали меньше заботъ—стоило только росписать служилое сословіе по многочисленнымъ коллегіямъ и канцеляріямъ.

Старыя Россія и Швеція доставили законодателю матеріалъ практическій, выработанный исторіею той и другой страны. Шведскія учрежденія явились теоретическими по отношенію къ Россіи только вслѣдствіе бо́льшей развитости, какъ вообще учрежденія странъ образованныхъ кажутся теоріями въ странахъ менѣе образованныхъ. Истинно теоретическіе взгляды Петра I пришли не отсюда. Его политическій геній въ дѣлѣ преобразованій встрѣтился съ другимъ, имя котораго наполняло тогда западную Европу. Имя Лейбница всегда будетъ напоминать дѣятельность его царственнаго друга.

Ихъ отношенія представляютъ любопытную, хотя къ сожалѣнію, вовсе неразработанную сторону дѣятельности Петра [1]). Россія давно интересовала Лейбница, особенно съ тѣхъ поръ какъ онъ узналъ о преобразованіяхъ, начатыхъ въ ней ея великимъ царемъ. Для его математическаго, систематическаго ума Россія, въ своемъ качествѣ tabula rasa, представляла драгоцѣнный пунктъ для всевозможныхъ опытовъ. Молодая страна и ея преобразователь рисовались его воображенію въ самомъ поэтическомъ свѣтѣ. Отправляясь въ 1711 г. въ Торгау на свадьбу царевича Алексѣя Петровича, гдѣ онъ долженъ былъ представиться Петру, онъ писалъ къ аббату Фабрицію, что ѣдетъ туда, non ut solemnia nuptiarum, quam ut magnum Russorum Czarem spectarem, sunt enim ingentes magni principis virtutes. Послѣ этого свиданія между ними установились прочныя отношенія и Лейбницъ усердно началъ работать для Петра. Сомнительно, впрочемъ, чтобы на первый же разъ рѣчь зашла о политическихъ преобразованіяхъ; практическій умъ Петра любилъ отводить каждому свое мѣсто, прикрѣплять каждаго къ своему дѣлу. Лейбницъ былъ для него прежде всего ученый; онъ годился для водворенія въ Россіи науки, составлявшей одну изъ главнѣйшихъ заботъ Петра. Самъ философъ, кажется, говорилъ съ монархомъ только о томъ, что его лично интересовало. Извѣстно, что его занималъ въ это время вопросъ о магнитной стрѣлкѣ, и онъ схватился за этотъ случай, чтобы испросить у Петра I содѣйствія для нужныхъ наблюденій въ Россіи и на китайской границѣ [2]). Далѣе, Лейбницъ видѣлъ главное средство къ обновленію человѣчества въ наукѣ, а потому и не могъ обратить должнаго вниманія на политическое устройство страны, въ которомъ онъ видѣлъ лишь второстепенный органъ цивилизаціи. Первою и главною заботою Лейбница было представить Петру нѣсколько проектовъ о распространеніи просвѣщенія въ Россіи; первая обязанность, возложенная на него Петромъ, послѣ принятія его на русскую службу, была забота о высылкѣ ученыхъ иностранцевъ, годныхъ для образованія юношества и проектовъ о лучшемъ устройствѣ учебныхъ заведеній.

Не смотря на эту спеціальную задачу, проекты и совѣты Лейбница не остались безъ вліянія на общій планъ реформъ Петра.

---

[1]) Главные матеріалы, здѣсь представленные, почерпнуты изъ сочиненія г. Посселъта, Peter der Grosse und Leibnitz. Dorpat 1843 г. Впрочемъ сочиненіе это важно только по своимъ приложеніямъ. Внутренняго достоинства, въ особенности по отношенію къ своему предмету, оно не имѣетъ. Еще меньше свѣдѣній имѣется въ сочиненіи г. Пекарскаго, „Наука и Литература въ Россіи при Петрѣ I“ (см. т. I, стр. 25 и слѣд.); см. также Сѣверный архивъ 1823 г., ч. 5.

[2]) См. его письмо къ ла-Крозу отъ 14 декабря 1711 г.

Говоря объ организаціи академій и училищъ, онъ не могъ не коснуться вопроса о преобразованіяхъ вообще, и здѣсь вполнѣ высказался этотъ сильный и строгій теоретическій умъ. Для него не существуетъ исторической почвы; онъ признаетъ только идею, воплотившуюся въ стройномъ организмѣ, проникнутомъ единою мыслью преобразователя. Идею эту выработываетъ не народная жизнь съ ея разнообразными требованіями, а непосредственное, логическое требованіе организующаго ума. Его огорчаетъ, что Петръ, занятый великою сѣверною войною, не имѣетъ времени приводить въ исполненіе его проекты, огорчаетъ не потому, что Россія цивилизуется нѣсколькими годами позднѣе, но потому, что геній, управляющій ею, можетъ погибнуть, не создавъ научныхъ учрежденій по одной великой мысли. Онъ проситъ Петра не терять времени [1]) parce qu'il est bon qu'un tel dessein soit exécuté uniment par un même esprit qui le dirige, comme une ville est toujours plus belle quand elle est batie tout d'un coup, que lorsqu'elle s'est formée peu-à-peu, diverses reprises; je serois d'avis par ces raisons et beaucoup d'autres, qu'on ne perdit point de tems. Главное въ реформѣ, продолжаетъ онъ, *планъ*, о средствахъ къ его исполненію можно подумать послѣ [2]). Вотъ вся историческая основа осуждена на бездѣйствіе! Любопытно съ этими воззрѣніями сопоставить взгляды англійскихъ публицистовъ, съ гордостью сравнивающихъ свою конституцію съ древнею столицею, выстроившеюся въ разныя времена, сообразно потребностямъ времени. Въ словахъ Лейбница мы вступаемъ въ эпоху преобразованій сверху внизъ, въ эпоху Помбалей, Тануччи, Струензе, эпоху математическихъ формулъ и прямо-линейныхъ организацій.

Высоко подымаетъ онъ умъ, посвятившій себя такой организаціи; онъ долженъ стоять на недосягаемой высотѣ надъ всѣмъ остальнымъ. Gott, als ein Gott der Ordnung, regieret durch seine unsichtbare Hand alles, alles weislich und ordentlich. Die Götter dieser Welt, oder die Ebenbilder der Macht Gottes, ich meine die Souverainen Monarchen, müssen das Model ihrer Regierung nach jener einrichten, такъ начинаетъ онъ свой проектъ объ учрежденіи въ Россіи коллегій и въ особенности коллегіи наукъ [3]). Въ этомъ планѣ не замѣтно подробной разработки вопроса о коллегіальномъ устройствѣ вообще и о мотивахъ такой организаціи. Выгоды ея выставляются какъ доказанный фактъ. „Опытъ, говоритъ онъ, достаточно доказалъ, что

---

[1]) См. Поссельтъ, стр. 216 и 217, прилож. III; орѳографія подлинника.

[2]) Id. стр. 217.

[3]) Id. стр. 226, прилож. VII. См. также Generale Reflexions über die Ordnung ond Oekonomie der Finanzen in Russland und ihre Verbesserung. Поссельтъ, idem. Приложеніе XI, стр. 239.

лучшій способъ государственнаго и областнаго устройства есть учрежденіе хорошихъ коллегій“. Коллегіальное начало должно быть проведено во всѣхъ частяхъ управленія; этимъ и объясняется подраздѣленіе коллегій на низшія и высшія. Мотивомъ къ этому выставляется, что „какъ въ часахъ одно колесо двигаетъ другое, такъ въ большихъ часахъ — государствѣ, одна коллегія должна приводить въ движеніе другую“. Такой взглядъ на государственное устройство свойственъ всѣмъ публицистамъ математической школы; механизмъ есть высшее выраженіе ихъ государственной философіи; они не поднялись еще до понятія организма, выработаннаго позднѣйшими успѣхами естественныхъ наукъ и исторической школы. Привычка къ формальному мышленію постоянно отклоняетъ ихъ мысль отъ изслѣдованія принципа государства и его почвы—они останавливаются на вопросѣ о внѣшней организаціи. Форма колесъ исчерпываетъ все ученіе: даже число ихъ является второстепеннымъ вопросомъ. „Подобно тому, какъ часы различаются между собою тѣмъ, что одни требуютъ больше, другіе меньше колесъ (только тѣмъ?), такъ и государства не похожи другъ на друга, и нельзя съ точностію опредѣлить числа коллегій, нужныхъ въ каждомъ государствѣ“. Слѣдовательно, нѣтъ постоянныхъ, прочно укоренившихся въ народномъ сознаніи интересовъ, требующихъ постоянныхъ учрежденій; все зависитъ отъ прихоти законодателя. Но, какъ во всякомъ случаѣ не мѣшаетъ имѣть прочную основу для реформъ, то остается прибѣгнуть къ простому заимствованію, къ примѣру другихъ государствъ. Заимствованія эти, которыми такъ богаты регламенты Петра I, не входили, впрочемъ, въ планъ философа. Онъ считалъ организацію каждой коллегіи достойною спеціальной обработки, съ добросовѣстнымъ изученіемъ дѣла, не обращая вниманія на устройство ихъ въ томъ или другомъ государствѣ. Такъ поступилъ онъ въ своемъ проектѣ; онъ оставилъ въ сторонѣ восемь коллегій, говоря, что ein jedes Collegium erfordert eine besondere Beschreibung, и прямо обратился къ подробному изложенію плана коллегіи наукъ, составлявшей тогда его главную задачу. Очевидно для него коллегіи представлялись законченною государственною теоріей, примѣненіе которой въ той или другой странѣ зависѣло отъ мѣстныхъ обстоятельствъ, требовавшихъ подробнаго изученія. Такъ въ своемъ проектѣ о положеніи и способахъ улучшенія финансовъ въ Россіи, онъ прямо выражаетъ мысль, что главная причина безпорядковъ Петровскихъ финансовъ заключается въ неосмотрительномъ заимствованіи финансовыхъ уставовъ изъ иностранныхъ законодательствъ; „при разсмотрѣніи устройства и инструкціи камеръ-коллегіи (русской) оказывается, что она устроена по образцу шведскихъ или другихъ иностранныхъ

финансовыхъ организацій. Въ устройствѣ этомъ не видно никакой прочной административной или финансовой идеи, не видно основаній такой организаціи. Эта организація, частью химерическая, частью смутная, не даетъ возможности найти въ ней никакой исходной точки. Самый матеріалъ, изъ котораго выработана эта инструкція, совершенно нелѣпъ" и т. д. Такія строгія сужденія доказываютъ, что философу было не по сердцу безграничное довѣріе къ чуждымъ учрежденіямъ. Вездѣ, въ этомъ проектѣ и въ слѣдующемъ проектѣ канцеляріи конфискаціи [1]), онъ старается стать выше историко-практическаго матеріала, наполнившаго новыя русскія учрежденія. Но что такое были самыя коллегіи, въ смыслѣ политическихъ установленій, какъ не случайная, историческая особенность европейскихъ государствъ? Самъ отвлеченный умъ философа не остался чуждъ вліянія историческихъ особенностей странъ, въ которыхъ онъ жилъ. Это былъ общій недостатокъ математическихъ пріемовъ въ политическихъ наукахъ. Матеріаломъ для труда строго-математическаго мыслителя Вольфа являются ленные законы, отживавшіе въ то время свой вѣкъ, а Лейбницъ счелъ возможнымъ возвести въ государственную теорію полуфеодальныя права нѣмецкихъ государей на различные способы пріобрѣтенія имуществъ, на основаніи этой теоріи составить свой проектъ канцеляріи конфискаціи и рекомендовать его Россіи, никогда не знавшей феодализма, притомъ рекомендовать его въ то время, когда въ самой Германіи многія изъ этихъ началъ уступили требованіямъ времени.

Кромѣ этихъ частныхъ уклоненій общій взглядъ Лейбница на государственное устройство вообще отрѣшался отъ историческихъ преданій и даже современныхъ учрежденій; ровная, стройная, всемогущая администрація, проникнутая одною мыслью, исполняющая одну волю, чуждая историческихъ элементовъ, сложенная изъ искусно-придуманныхъ колесъ, пружинъ, дѣйствующая для одной великой цѣли, къ тому, чтобы „die Ehre Gottes und das Beste des menschlichen Geschlechtes durch Aufnahme der Studien, Künste und Wissenschaften zu befördern, zu erhalten und auszubreiten". И здѣсь великій философъ думалъ лишь о торжествѣ того, чему онъ посвятилъ цѣлую жизнь.

Таковы главнѣйшіе элементы, вліявшіе на ходъ преобразованій Петра Великаго: изъ нихъ сложилась эта система, начинающая собою новую эпоху въ нашей исторіи. Если представленный здѣсь краткій очеркъ достаточно полонъ, то изъ него легко можно усмотрѣть, что названія „*переворотъ, реформа*", требуютъ еще тщательнаго обсу-

---

[1]) См. тамъ же, приложеніе XII.

жденія, когда рѣчь идетъ о времени Петра. Названія „tabula rasa, страна гладкая, не только въ этнографическомъ, но и въ политическомъ смыслѣ“, совершенно не идутъ къ древней Россіи. Правда, она представляла широкую возможность выбора между тою и другою системою—служилое сословіе, какъ мы сказали выше, не осѣлось въ прочныя учрежденія западной Европы, гдѣ привычка къ формальному мышленію выработала эту систему противовѣсовъ, взаимнаго контроля, всеобщаго недовѣрія. Признать безусловную необходимость иноземныхъ учрежденій въ нашей родинѣ можно было только въ случаѣ увлеченія этою формальною стороною политическаго быта, этимъ механическимъ взглядомъ на государство, преобладавшимъ въ математико-классическомъ образованіи того времени. Но живая сторона нашихъ учрежденій, эта гармоническая и совокупная дѣятельность служилыхъ сословій, дѣятельность по тому времени далеко несовершенная, но полная надеждъ и національныхъ силъ, навсегда ускользнула отъ преобразователя. Затѣмъ, зародыши мѣстнаго управленія, мѣстнаго земства, ярко выступающіе въ концѣ XVII стол., какъ возможность освобожденія дворянства отъ московской исключительной службы, сближенія его съ народомъ и, слѣдовательно, возможность постепеннаго уничтоженія необходимости крѣпостного права, также стоили вниманія законодателя и, что замѣчательно, мысль Петра I прежде всего обратилась къ мѣстнымъ учрежденіямъ. Только тогда, когда онъ не нашелъ тамъ дворянства, поголовно призваннаго на службу въ войска или Москву, онъ создалъ начало новыхъ учрежденій и новой службы. Прежнія условія измѣнились, довѣріе рушилось, возможность прежняго образа администраціи утратилась. Хорошая сторона плохихъ учрежденій старой Россіи заключалась въ томъ, что служебныя дѣла могли быть распредѣлены между всею массой служилаго сословія, слѣдовательно, дурно или хорошо, но они находили постоянныхъ дѣятелей. Между тѣмъ, новая система требовала спеціальной подготовки, которой не было не только въ родовомъ дворянствѣ, но и въ такъ называемомъ приказномъ сословіи. Вся тяжесть заботъ должна была пасть на самого преобразователя. Надо было всему учить служилыхъ, не привычныхъ къ новому дѣлу; и все тяжелое дѣло управленія, распредѣленное прежде между многочисленнымъ сословіемъ, легло на личную дѣятельность царя и его ближнихъ совѣтниковъ. Здѣсь въ полномъ блескѣ является величіе Петра. Внѣшнія войны, подробности мѣстнаго управленія, обширные уставы и мелкія распоряженія—все дѣло рукъ его. Но, чѣмъ больше всматриваемся мы въ его коллоссальную фигуру, въ его неутомимую дѣятельность, тѣмъ ярче, изъ-за его величія, выступаетъ слабость имъ созданныхъ учрежденій; неопытныя, они должны были разграничивать

кругъ своей дѣятельности, установить между собою равновѣсіе, необходимость котораго прежде не ощущалась, въ то время, какъ въ самомъ ихъ отечествѣ отношенія ихъ не были окончательно установлены; призванныя къ самодержавной почти дѣятельности они тянули государево дѣло врознь. Средоточіе центральнаго управленія— сенатъ не имѣлъ ни средствъ, ни способностей направить государственное управленіе къ одной цѣли, указанной великимъ преобразователемъ. Оттого иностранныя учрежденія, могущественныя въ своемъ отечествѣ до такой степени, что правительство искало спасенія отъ нихъ только въ развитіи бюрократическаго духа, у насъ, напротивъ, нуждались въ постоянныхъ руководителяхъ, не въ учрежденіяхъ, а въ лицахъ, направляющихъ ихъ дѣятельность. Иностранныя учрежденія, говорю я, вызвали у насъ совершенно оригинальное явленіе, которое и составитъ предметъ настоящаго разсужденія. Главнѣйшею задачею, высказанною Петромъ при учрежденіи коллегій, было именно единство въ администраціи и устраненіе произвола, высказавшагося въ личномъ управленіи старой Россіи. Коллегіи и новое устройство сената были вѣнцомъ этой мысли—и что же? Чрезъ нѣсколько времени Петру снова приходится искать средствъ противъ того и другого зла; предъ самымъ концомъ своей многотрудной жизни, онъ снова, казалось, долженъ былъ начать свое дѣло. Гдѣ же онъ находитъ средство для осуществленія своей любимой идеи? Въ томъ же личномъ началѣ, отъ котораго онъ на-отрѣзъ отказался начиная реформы,—въ началѣ личнаго управленія. Подъ конецъ царствованія его, надъ всѣми его учрежденіями возвышается могущественное лицо, лицо, правда, не имѣющее своего вѣдомства, но дающее силу и значеніе высшему мѣсту въ государствѣ.

Должность эта до настоящаго времени мало подвергалась изученію. Показать ея мѣсто въ средѣ государственныхъ установленій XVIII столѣтія, разграничить ее отъ системы надзора съ одной и отъ области судебной съ другой стороны, будетъ задачею настоящаго сочиненія. Но для этого необходимо бросить общій взглядъ на ходъ преобразованій Петра I, изъ которыхъ, подъ конецъ его царствованія, выработалась должность генералъ-прокуроровъ.

ПЕРВОЕ ВРЕМЯ РЕФОРМЪ.

До великой сѣверной войны нельзя было еще сказать, какое направленіе приметъ законодательная дѣятельность Петра. Ничего новаго не было внесено имъ въ государственное устройство до столкновенія съ Шведами, слѣдовательно, до знакомства съ учрежденіями этой страны [1]). Учрежденіе въ 1699 году бурмистерской палаты было скорѣе послѣднимъ дѣломъ старой Россіи, чѣмъ первымъ дѣломъ новой; по крайней мѣрѣ, въ каждой строкѣ этого учрежденія сказывается живая внутренняя связь съ дѣйствительными потребностями общества въ томъ видѣ, какъ засталъ его Петръ. Организація же нашего купечества вполнѣ на иностранный манеръ относится къ позднѣйшимъ временамъ, когда весь нашъ государственный бытъ долженъ былъ сложиться по одной теоріи [2]). Первоначально Петръ думалъ ввести Россію въ среду европейскихъ государствъ, только поднявши въ своемъ отечествѣ уровень образованія и предоставивъ ему военное могущество, которое дало бы ему возможность завоевать свои естественныя

---

[1]) Неволинъ, id. стр. 212 „Послѣ второй поѣздки страсть къ преобразованію пробудилась въ Петрѣ съ новою силою. Война съ Шведами чрезъ военно-плѣнныхъ познакомила его съ Шведскими установленіями, которыя въ то время считались образцовыми“. Это мнѣніе знаменитаго юриста совершенно вѣрно относительно центральныхъ учрежденій, но не относительно общаго хода реформы. Вторая поѣздка за границу, какъ мы увидимъ ниже, дала Петру окончательное теоретическое направленіе, перенесла его мысль отъ исторической почвы и живыхъ учрежденій къ искуссно скомбинированному механизму, направленію, выразившемуся въ коллегіальномъ устройствѣ.

[2]) Устройство купечества по иностранному образцу относится къ послѣднимъ, 10 годамъ царствованія Петра; см. напр., П. С. З. 1718 г. 11 іюня № 3208 Высоч. резол. на меморіалъ иноземца Фика—„Магистратовъ градскихъ... учинить... на основаніи Рижскаго и Ревельскаго регламента, по всѣмъ городамъ“. Уставъ главнаго магистрата относится къ 1721 г. (П. С. З. № 3708); о Фикѣ см. дневникъ каммеръюнк. Берхгольца, перев. Аммона, ч. 1, стр. 190.

границы и занять почетное положеніе между сосѣдями; морское дѣло, военное дѣло, наука — вотъ куда обратилась энергія молодого государя. Нѣтъ ничего удивительнаго, что онъ здѣсь нуждался въ помощи иностранцевъ; кораблестроеніе, незнакомое Россіи, никогда не бывшей морскою державой, военная тактика, доведенная въ Западной Европѣ до извѣстной степени совершенства, науки, имѣвшія тамъ знаменитыхъ представителей,—все это требовало людей спеціально подготовленныхъ, выросшихъ на этомъ дѣлѣ. Дѣйствительно, въ первую поѣздку за границу Петръ призываетъ на русскую службу исключительно моряковъ, кораблестроителей, военныхъ и ученыхъ [1]). Даже послѣ второй поѣздки долгое время нѣтъ рѣчи о призывѣ иностранцевъ на гражданскую службу Россіи. Необходимость подобнаго призыва могла ощутиться только тогда, когда въ Россіи явились учрежденія, требующія спеціальной подготовки, слѣдовательно или выработанныя теоріею или заимствованныя. Но первые годы XVIII ст. не видѣли такихъ учрежденій. Напротивъ, старая русская администрація сохраняется во всѣхъ подробностяхъ. Въ 1699 году старый судебный порядокъ подтверждается новымъ указомъ, гдѣ предписывается не бить государю челомъ мимо приказовъ, но, въ случаѣ неправильнаго рѣшенія, дозволяется приносить жалобы прямо государю, съ тѣмъ, что „тѣ дѣла межъ тѣхъ челобитчиковъ, и судей, и дьяковъ, будетъ судить самъ Великій Государь всегда неотложно“ [2]). Хотя здѣсь и выражается недовѣріе къ суду приказовъ, но единственнымъ средствомъ поправить зло является личный судъ государя—о преобразованіи самаго устройства судовъ нѣтъ и рѣчи. Самый принципъ приказнаго управленія остается неизмѣненнымъ. Приказы отмѣняются, учреждаются, соединяются—все на основаніи тѣхъ же началъ, какія руководили московскими царями. Такъ, напр., въ 1700 г. иноземскій и рейтарскій приказы уничтожены, а вѣдать иноземцевъ и рейтаръ, поручено боярину князю Долгорукому; учрежденный въ томъ же году приказъ рудокопныхъ дѣлъ порученъ окольничему Лихачеву съ дьякомъ, съ тѣмъ чтобы сидѣть имъ въ приказѣ большія казны особо. Патріаршій разрядъ закрытъ, и дѣла его переданы въ разные приказы по принадлежности, а духовный патріаршій приказъ порученъ митропо-

---

[1]) См. Устряловъ, Исторія Петра I; Голиковъ „Дѣянія Петра Великаго“, т. II, стр. 6. Въ 1700 г. посланы Петромъ указы къ министрамъ, резидентамъ и агентамъ нашимъ, пребывающимъ при чужестранныхъ дворахъ, дабы они всевозможное прилагали стараніе выискивать и склонять чужестранцевъ къ выѣзду въ Россію, паче же офицеровъ, морскихъ и сухопутныхъ, художниковъ, фабрикантовъ, ремесленниковъ, etc.

[2]) См. записки Желябужскаго. 27 Окт. 1699 г. стр. 148. Въ П. С. З. указъ этотъ помѣщенъ въ 1700 г. № 1748.

литу рязанскому. При учрежденіи монастырскаго приказа онъ порученъ боярину Ивану Алексѣевичу Мусину-Пушкину и дьяку Зотову. Соединенные иноземскій и рейтарскій приказы велѣно именовать приказомъ военныхъ дѣлъ, а стрѣлецкій—приказомъ земскихъ дѣлъ. Драгунъ и рейтаръ по ихъ дѣламъ судныхъ и службѣ велѣно вѣдать въ золотой палатѣ, т.-е. князю Борису Алексѣевичу Голицыну [1]). Замѣчательно, что даже съ появленіемъ иностранныхъ терминовъ въ администраціи, сущность дѣла не измѣняется; въ названіяхъ этихъ видно скорѣе желаніе реформы, чѣмъ самая реформа. Такъ, напр., князь Долгорукій, которому поручены были иноземцы и рейтары на старомъ приказномъ началѣ, названъ, однако, иностраннымъ именемъ генералъ-коммиссара. Въ 1706 г. суконнаго дѣла работники и ученики поручены (приказаны) судомъ и расправою *губернатору* Меньшикову. Въ слѣдующемъ году Римскій-Корсаковъ опредѣленъ въ ингерманландскую губернію *земскимъ судьею*, а въ Сибири сформированіе драгунскаго полка поручено судьѣ и сибирскихъ провинцій президенту князю Гагарину [2]). Даже высшія учрежденія при царѣ не потерпѣли существеннаго измѣненія. Боярская дума въ прежнемъ своемъ составѣ продолжаетъ существовать до 1705 г., когда учреждена ближняя канцелярія, не имѣвшая въ своей основѣ никакихъ новыхъ началъ, а потому дѣйствовавшая слабо и наконецъ изчезнувшая съ введеніемъ новыхъ учрежденій [3]). Разница заключается только въ томъ, что присутствовавшіе въ ней названы не боярами, а министрами.

Такъ начала центральнаго и вообще высшаго управленія остались неизмѣнными до 1711 года, т.-е. до появленія правительствующаго сената, какъ начала коренного переворота въ высшемъ управленіи Россіи. Ошибкою было бы думать на этомъ основаніи, что вообще преобразовательная дѣятельность Петра осталась въ сторонѣ отъ гражданскаго управленія. Извѣстно, что послѣднія преобразованія Петра имѣютъ цѣлію воспользоваться услугами двухъ государственныхъ сословій, которымъ онъ придалъ значеніе и которыхъ организовалъ въ централизаціонномъ смыслѣ: на отрѣшенномъ отъ областей дворянствѣ и городскомъ сословіи. Въ началѣ своего царствованія и въ XVIII ст. онъ не даетъ этимъ сословіямъ никакой новой организаціи и въ этомъ смыслѣ остается въ сторонѣ отъ преобразованій въ центральномъ управленіи. Реформы въ центральномъ управленіи приходятъ только тогда, когда государственная теорія вполнѣ вы-

---

[1]) П. С. З. №№ 1766, 1780, 1812, 1818, 1829, 1859, 1869.

[2]) П. С. З. №№ 2081, 2135, 2136.

[3]) О ближней канцеляріи упоминается въ первый разъ въ 1705 г. января 25 (№ 2022) затѣмъ до 1716, времени ея уничтоженія, она является всего 8 разъ.

работана или сложилась въ умѣ геніальнаго законодателя, т.-е. когда вся масса государственныхъ установленій готова подчиниться одной руководящей идеѣ. Это должно было случиться въ то время, когда умъ Петра вполнѣ отрѣшился отъ національнаго быта и, подъ вліяніемъ иноземныхъ учрежденій и ученія Лейбница, выработалъ свою теорію централизаціоннаго механизма. Но, пока умъ его находился подъ вліяніемъ старой Россіи, пока на немъ лежалъ еще отпечатокъ долговременной старо-государственной практики, пока онъ продолжалъ дѣло своихъ предшественниковъ и удовлетворялъ потребностямъ, завѣщаннымъ старымъ государственнымъ бытомъ, мысль его была далека отъ центральныхъ преобразованій. Политика московскихъ царей, какъ мы замѣтили выше, выработала свою самостоятельную должность, которой суждено было, при большемъ развитіи, укрѣпить систему мѣстнаго управленія. Судя по послѣднимъ указамъ царя Ѳедора Алексѣевича, воеводское, правительственное начало должно было соединиться съ мѣстнымъ, земскимъ служилымъ сословіемъ; правительство начало находить возможнымъ примѣнить къ дѣлу ту часть дворянства, которая черезъ чуръ сроднилась съ своими помѣстьями и бѣжала военной и центральной московской службы. Сюда-то и направилась въ первое время дѣятельность Петра Великаго. Его умъ былъ уже развитъ путешествіемъ и знакомствомъ съ государственнымъ бытомъ почти всѣхъ странъ Европы. Онъ видѣлъ съ одной стороны, что испомѣщеніе нашего дворянства, коренное измѣненіе его экономическихъ условій должно создать у насъ классъ землевладѣльческой аристократіи, того самаго начала, которое лежало въ основѣ учрежденій, изученныхъ Петромъ за границею и особенно въ Англіи. Онъ съ особеннымъ сочувствіемъ отнесся къ этому новому въ нашей исторіи элементу и, по своей энергической натурѣ, старался развить его до послѣднихъ предѣловъ, выработать изъ него дѣйствительную государственную силу. Законъ о единонаслѣдіи 1714 г., долженъ былъ дать Россіи разомъ то, до чего другія государства дошли постепенно, провести въ сферѣ гражданскаго права то, что было уже подготовлено въ сферѣ политической. Прежде всего, Петръ продолжалъ дѣло московскихъ царей въ сферѣ государственной. Въ 1702 г. въ городахъ были отмѣнены губные старосты, какъ послѣдній остатокъ того времени, когда спокойствіе и личная безопасность не признавалась еще государственнымъ интересомъ. Отмѣна эта не значила, что правительство исключаетъ общественные элементы отъ участія въ дѣлѣ суда и мѣстной полиціи. Напротивъ, оно тутъ же призвало мѣстное дворянство къ мѣстной службѣ, старалось тѣсно слить его съ своимъ представителемъ—воеводою, ограничить власть

этого представителя посредствомъ дворянства. Указъ 10 марта 1702 года предписываетъ опредѣленіе въ приказъ дворянъ по выборамъ, для засѣданія въ приказныхъ избахъ вмѣстѣ съ воеводами и рѣшенія всякихъ дѣлъ по общимъ приговорамъ. Всматриваясь въ распоряженія этого замѣчательнаго указа, нельзя не замѣтить въ немъ нѣкоторыхъ иноземныхъ началъ, но эти начала не представляются строгою, безпощадною теоріею, а, напротивъ, замѣчательно примѣнены къ нуждамъ общества, находятся въ подчиненномъ положеніи къ старо-русскимъ элементамъ. Въ указѣ этомъ виденъ зародышъ коллегіальнаго начала—власть воеводы значительно ограничивается: „и слушавъ тѣ дѣла и указъ по нихъ чинить съ ними воеводы тѣмъ дворянамъ обще, и тѣ дѣла крѣпить тѣмъ воеводамъ и имъ дворянамъ всякому своими руками, а одному воеводѣ, безъ нихъ дворянъ, никакихъ дѣлъ не дѣлать и указу никакого по нихъ не чинить“, говоритъ указъ. Такой способъ веденія дѣлъ не принадлежитъ старой Россіи—но здѣсь иностранное начало послужило только орудіемъ къ тому, чтобы создать въ областяхъ удачную комбинацію правительственныхъ и земскихъ началъ. Дворянство вооружено для этого новыми средствами, ему дано право выбора, засѣдатели назначаются „по выбору тѣхъ же городовъ помѣщиковъ и вотчинниковъ“. Далѣе, за мѣстною аристократіею оффиціально признается право мѣстной службы: воеводамъ предписано, „вѣдать всякія дѣла съ воеводы дворянамъ, тѣхъ городовъ помѣщикамъ и вотчинникамъ, добрымъ и знатнымъ людямъ“. Наконецъ мѣстному служилому сословію данъ центръ для дѣятельности, положены зародыши мѣстной корпораціи; „и о томъ въ города изъ суднаго московскаго приказа послать великаго государя грамоты, чтобъ въ тѣхъ въ городахъ *уѣздами* къ тѣмъ дѣламъ выбирали добрыхъ и знатныхъ дворянъ и тѣ выборы за руками прислать къ Москвѣ, въ московской судной приказъ [1]). Къ сожалѣнію невозможно прослѣдить дѣятельность этихъ новыхъ учрежденій; мѣстные архивы ничего не опубликовали относительно этого времени, да и наука наша слишкомъ мало обращаетъ вниманія на этотъ періодъ, понимая подъ эпохою Петра едва-ли не послѣдніе годы его царствованія, когда онъ окончательно оставилъ мысль о возможности мѣстнаго управленія, а, слѣдовательно, и мѣстнаго служилаго сословія. Но и изъ тѣхъ скудныхъ извѣстій, какія можно найти въ Полномъ Собраніи Законовъ, видно, что мысль эта не была мимолетнымъ желаніемъ преобразователя, неудавшеюся попыткою примѣнить къ намъ чуждыя начала, но напротивъ, что она была продуктомъ дѣйствительной, исторически выработавшейся необхо-

---

[1]) П. С. З. № 1900.

димости, которую сильнѣе всѣхъ сознавалъ самъ Петръ. Мысль эта не оставляетъ его цѣлыхъ 18 лѣтъ; въ теченіи всего времени отъ 1702 до 1719 года, встрѣчаются попытки организовать эту совокупную дѣятельность областныхъ правителей съ мѣстнымъ дворянствомъ. Въ 1705 г. изданъ указъ, которымъ приказано оставить при воеводахъ выборныхъ товарищей, а въ тѣхъ городахъ, гдѣ этихъ выборныхъ товарищей не было, воеводамъ повелѣно выбрать ихъ самимъ, но не иначе, какъ изъ мѣстныхъ дворянъ [1]). Съ наибольшею ясностью выразилась мысль Петра въ учрежденіи ландратскихъ коллегій при губернаторахъ. Неизвѣстно, какъ управляли губернаторы въ промежутокъ времени отъ 1708 до 1713 г., т.-е. отъ перваго учрежденія губерній до указа объ ландратахъ [2]). Въ ландратскихъ коллегіяхъ конечно преобладаетъ уже гораздо больше иноземныхъ началъ,—они прямо заимствованы изъ остзейскихъ провинцій, но начала эти касаются самой организаціи учрежденія, а не идеи его, которая, по прежнему, тѣсно связана съ намѣреніемъ составить изъ лицъ правительственныхъ и мѣстнаго дворянства прочную систему мѣстныхъ учрежденій. Ничего нельзя сказать положительнаго о способѣ назначенія ландратовъ; указъ 24 Апрѣля 1713 г. предписываетъ губернаторамъ представлять кандидатовъ на эти должности въ сенатъ, а въ слѣдующемъ году предписано выбирать ландратовъ всѣми дворянами, слѣдовательно, возстановленъ тотъ же способъ, какой употреблялся при назначеніи воеводскихъ товарищей. Но важно то, что коллегіальное начало этихъ учрежденій совершенно выяснилось; „а дѣла ихъ, то что они всѣ дѣла съ губернаторомъ дѣлать и подписывать и губернаторъ у нихъ не яко властитель но яко президентъ, и имѣть оному только два голоса, а прочимъ по одному, и никакого дѣла безъ оныхъ не дѣлать“, говоритъ указъ 1713 г. Чрезъ нѣсколько времени имъ поручено даже управленіе въ городахъ, гдѣ не было войска, вмѣсто комендантовъ. Усиливая значеніе мѣстныхъ органовъ и мѣстнаго служилаго сословія, Петръ заботился о просвѣщеніи лицъ, призванныхъ къ этому дѣлу. Такъ въ 1714 г. онъ заботится о высылкѣ въ губерніи изъ школъ математическихъ по нѣскольку человѣкъ для ученія дворянской молодежи [3]). Но са-

[1]) П. С. З. № 2018.

[2]) П. С. З. № 2673.

[3]) П. С. З. № 2762. См. Голикова „Дѣянія Петра Вел.“. Его Величество чрезмѣрное уполномочіе въ правленіи провинціями намѣстниковъ и судей, отъ нихъ зависящихъ, привелъ въ надлежащія границы и выборъ судей предоставилъ себѣ; то дабы пресѣчь въ сихъ судьяхъ всякое въ правленіи пристрастіе, а съ другой стороны желая дабы и все дворянство судимо было равными себѣ и—*навыкало должностямъ судейскимъ* издалъ законъ, повелѣвающій дворянству, etc. (т. II, стр. 53).

мымъ важнымъ доказательствомъ намѣренія Петра I, перенести въ область всю тяжесть государственнаго управленія, служитъ знаменитый указъ о единонаслѣдіи и первоначальное устройство сената [1]).

Что государственный строй проченъ только тогда, когда начала его проведены насквозь не только въ сферѣ права государственнаго, но и права гражданскаго, это врядъ ли, въ настоящее время, можетъ подлежать сомнѣнію. „Я удивляюсь, говоритъ Токвилль, что древніе и новые публицисты не придаютъ бо̀льшаго значенія законамъ о наслѣдствѣ при изученіи хода исторіи. Законы эти принадлежатъ, правда, къ сферѣ гражданскаго права, но ихъ по справедливости должно поставить во главѣ всѣхъ политическихъ учрежденій, такъ какъ они имѣютъ неимовѣрное вліяніе на соціальный бытъ народа, котораго политическія учрежденія суть только выраженіе". Достаточно взглянуть на политическое устройство Англіи и Америки, чтобы убѣдиться въ справедливости этихъ словъ. Практическій смыслъ Петра проникъ въ великое политическое значеніе этихъ законовъ, и продуктомъ этой проницательности былъ законъ 23 марта 1714 г. Если его политическое значеніе несомнѣнно, то, съ другой стороны, несомнѣнно и то, что нововведеніе это должно было служить далеко не интересамъ централизаціи. Централизація не нуждается въ людяхъ, призванныхъ по самому соціальному своему положенію къ первенствующимъ ролямъ; она вообще плохо ладитъ съ правительственнымъ классомъ. Ея орудія, напротивъ, находятся въ средѣ лицъ, не обезпеченныхъ, нуждающихся въ постоянной поддержкѣ и покровительствѣ. Напротивъ, законъ Петра направленъ прямо къ тому, чтобы создать и укрѣпить не столько обще-государственное служилое сословіе, сколько городскія и уѣздныя корпораціи. Начало единонаслѣдія проникаетъ не только помѣстныя недвижимыя имущества, но и городское имущество, не родовое: лавки, дворы и проч. Подъ вліяніемъ этого начала, въ связи съ сдѣланными уже реформами въ городскомъ и областномъ управленіи, должно было образоваться крѣпкое городское и помѣстное сословіе, способное выполнять всѣ задачи администраціи [2]).

Что всѣ мысли Петра клонились сначала къ мѣстнымъ учрежденіямъ, доказывается, наконецъ, тѣми отношеніями, въ какія онъ поставилъ ихъ къ центральнымъ учрежденіямъ и преимущественно къ сенату. Учрежденіе это на первый разъ кажется началомъ центра-

---

[1]) Болѣе подробную характеристику дѣятельности тогдашнихъ губернаторовъ, см. сочиненіе г. Андреевскаго, О нам., воев. и губ., главу о губернаторахъ. Тамъ особенно ясно показано, какимъ образомъ всѣ дѣла суда и администраціи сгруппировались вокругъ этихъ представителей областнаго управленія, надъ которыми до учрежденія Коллегій была только одна инстанція—Сенатъ.

[2]) См. примѣчаніе въ концѣ главы.

лизаціонныхъ плановъ Петра. Но ближайшее изученіе его состава, до учрежденія коллегій, покажетъ, что онъ какъ нельзя лучше соотвѣтствовалъ системѣ мѣстныхъ учрежденій.

Первоначальный характеръ сената былъ чисто правительственный. Первый приказъ, уничтоженный при учрежденіи его, былъ разрядъ, гдѣ сосредоточивались дѣла о назначеніи воеводъ и другихъ должностныхъ лицъ; дѣла его переданы въ сенатъ [1]). Въ самомъ тонѣ указа и важности, приданной законодателемъ новому учрежденію, видно что сенатъ установлялся не на время, хотя и говорилось, что онъ устроенъ для отлучекъ государевыхъ. Обычай приказывать государство боярамъ во время отлучекъ или болѣзни царя не новъ и вполнѣ соотвѣтствовалъ духу русскаго управленія, при которомъ вся Россія постоянно была, въ сущности, приказана служилому сословію. Петръ самъ прибѣгалъ не разъ къ этой мѣрѣ, напр., при первой поѣздкѣ своей за границу, но тогда онъ не давалъ избраннымъ имъ боярамъ организаціи, не уничтожалъ для нихъ приказовъ, не давалъ имъ особаго имени. Между тѣмъ новый сенатъ началъ поглощать многіе приказы, входившіе въ него въ качествѣ особыхъ столовъ. Такъ, расправная палата присоединена къ нему скоро послѣ разряда. Слѣдовательно, дѣла по суду и высшей администраціи сосредоточились въ немъ съ перваго же разу, равно какъ и власть финансовая. Казалось, что Петръ I хочетъ сосредоточить все управленіе въ одномъ центральномъ мѣстѣ, что близко уже то время, когда вся государственная жизнь будетъ группироваться подлѣ одного мѣста. Но первые указы его относительно дѣятельности сената достаточно открываютъ, какой характеръ должно было принять новое учрежденіе.

9 марта 1711 года Петръ издалъ указъ о занятіяхъ сената, гдѣ возлагаетъ на него обязанность слѣдить за правильностію суда, за порядкомъ въ финансахъ государства, за явкою дворянъ на службу, и, какъ средство для исполненія этой обязанности, вооружаетъ его учрежденіемъ фискаловъ. За тѣмъ подробности были предоставлены самому сенату.

27 марта того же года сенатскій указъ опредѣлилъ новое устройство своей канцеляріи и вмѣстѣ съ тѣмъ изложилъ и кругъ вѣдомства каждаго изъ столовъ ея, такъ что изъ указа этого можно опредѣлить и кругъ вѣдомства самого сената. Я позволю себѣ остановиться на

---

[1]) П. С. З. 22 февраля 1711 г. № 2321. Между П. С. З. и сборникомъ г. Туманскаго существуетъ нѣкоторая разница. Въ послѣднемъ сенатъ названъ управительнымъ, тогда какъ П. С. З. называетъ его правительствующимъ. Если названіе, выставленное у Туманскаго и не совершенно точно, то все-таки оно служитъ полезнымъ комментаріемъ къ высказанной нами мысли.

содержанiи этого важнаго указа. Сенатъ раздѣлилъ всю массу дѣлъ, поступившихъ въ его вѣдомство, между столами секретнымъ, приказнымъ, губернскимъ и разряднымъ. Несмотря на господствующее въ этомъ раздѣленiи смѣшенiе, можно видѣть, въ какiя отношенiя сенатъ сталъ къ высшему и мѣстному управленiю. Дѣлопроизводство по высшимъ государственнымъ вопросамъ сосредоточилось въ столѣ секретномъ: дѣла по именнымъ указамъ, переписка съ важнѣйшими государственными сановниками, Меньшиковымъ, Головкинымъ, Шереметевымъ, сношенiя съ послами, посланниками, резидентами „касающiяся о государственныхъ нужныхъ дѣлахъ и къ государственному интересу и къ иному какому престерегательному тонкому вѣденiю слѣдующiя“ и, наконецъ, по малороссiйскимъ дѣламъ, „если къ правительствующему сенату писаны отъ нихъ будутъ о великихъ и секретныхъ дѣлахъ“. Рядомъ съ этими высшими государственными вопросами, поставлены и извѣстiя изъ губернiй, именно секретному столу переданы важнѣйшие вопросы по областному управленiю [1]). Въ столѣ приказномъ сосредоточились дѣла текущаго государственнаго управленiя, требующiя особаго разсмотрѣнiя и разрѣшенiя сената. Названiе „приказный“ не указываетъ впрочемъ, что здѣсь сосредоточилась переписка съ одними приказами—напротивъ, областные вопросы поставлены здѣсь наряду съ дѣлами московскихъ приказовъ. При томъ въ приказахъ этихъ произошло замѣтное сокращенiе; указъ вычисляетъ только тѣ, которые посвящены какому нибудь специальному вопросу администрацiи, или впослѣдствiи составили отдѣльное вѣдомство, напр., воинскiй, адмиралтейскiй, морского флота (?), монастырскiй, помѣстный, сибирскiй, денежный и монетный дворы—и затѣмъ указъ прибавляетъ, „да въ томъ же столѣ вѣдать во всемъ московскую губернiю и московскiй гарнизонъ и прочихъ губернiй сношенiя о настоящихъ дѣлахъ, которыя по вопросамъ изъ онаго подлежати будутъ какому особому смотрѣнiю...“ Затѣмъ задачею губернскаго стола было поставить губернскую администрацiю въ непосредственныя сношенiя съ сенатомъ. Дѣла разряднаго и фискальскаго столовъ (п. 4) ясны по самому ихъ названiю.

Такъ, съ самаго начала, въ сенатѣ сосредоточиваются всѣ дѣла управленiя, и установляются непосредственныя отношенiя области къ этому высшему мѣсту Имперiи. Именной указъ, учредившiй сенатъ, еще прочнѣе установилъ эти отношенiя. При сенатѣ должны были находиться два коммиссара отъ каждой губернiи „для прини-

---

[1]) П. С. З. № 2342. ...еще къ сему и вѣдомости изо всѣхъ губернiй какъ о приходахъ и расходахъ, такъ и о всѣхъ нарядахъ, спрашивати должно у коммиссаровъ или откуда надлежитъ...

манія Его Великаго Государя указовъ и для вопроса о нужныхъ тѣхъ губерній дѣлахъ"; какъ объяснилъ указъ сената, послѣдовавшій вслѣдствіе этого именного указа [1]). Въ административной практикѣ и законодательствѣ происходило то, что впослѣдствіи было осуществлено Екатериною II, хотя при другихъ условіяхъ; дѣятельность приказная блѣднѣетъ, а сила и значеніе областного управленія выступаетъ больше и больше. Какъ только сенатъ вступилъ въ управленіе государствомъ, приказы начали закрываться одинъ за другимъ. Такъ, уничтоженъ былъ приказъ казенный и дѣла его переданы въ приказъ большія казны, затѣмъ ямской и рудныхъ дѣлъ, дѣла которыхъ разосланы по губерніямъ, приказъ помѣстный переданъ въ сенатъ, а дѣла по набору рекрутъ и рабочихъ людей переданы московской губернской канцеляріи [2]). Денежные дворы, купецкая палата и серебряный рядъ поручены сенатору Апухтину, завѣдываніе поташными и смольчужными заводами передано канцеляріи сената, другіе вопросы финансоваго управленія также сосредоточились въ немъ. Духовныя дѣла не избѣжали его вліянія [3]); такъ онъ, вмѣстѣ съ освященнымъ соборомъ, установилъ правила объ избраніи священниковъ въ приходахъ, о жалованьи священнослужителямъ и архіереямъ. Къ нему относятся со всѣми важными дѣлами, не имѣющими еще особыхъ установленій, но требующихъ энергической поддержки правительства. Такъ его занимаютъ финансовые вопросы и новое въ Россіи дѣло рекрутской повинности [4]), новое, важное для нашего государства дѣло иностранной торговли [5]). Далѣе, несмотря на то, что военная часть съ самаго уже начала стремилась къ независимости отъ другихъ учрежденій, находясь подъ особымъ покровительствомъ царя и составляя прибѣжище иностраннаго элемента въ нашей службѣ, сенатъ въ нѣкоторыхъ вопросахъ составлялъ для войска необходимую инстанцію, въ особенности до изданія воинскаго устава, которымъ организована наша армія, какъ отдѣльное вѣдомство. Такъ, за первыя пять лѣтъ своего существованія, сенатъ много сдѣлалъ для осуществленія идей монарха въ военномъ отношеніи [6]). Въ большей части этихъ случаевъ сенатъ распоряжался почти на правахъ законодательной власти.

---

[1]) П. С. З. №№ 2339, 2780.

[2]) П. С. З. №№ 2348, 2353, 2370, 2570.

[3]) П. С. З. №№ 2601, 2615.

[4]) П. С. З. №№ 2326, 2369, 2372, 2375, 2475, 2482, 2566, 2601, 2634, 2650, 2658 и т. д.

[5]) П. С. З. №№ 2400, 2401, 2409, 2420, 2635, 2659 и т. д.

[6]) П. С. З. №№ 2612, 2613, 2630, 2631, 2632, 2643, 2651, 2657, 2777, 2783, 3003 и т. д.

Такимъ образомъ сенатъ является высшимъ установленіемъ, сосредоточивающимъ въ себѣ аттрибуты верховной власти, „понеже собраніе сіе установлено вмѣсто присутствія Е. Ц. В. собственной персоны“. И вотъ, между учрежденіемъ, столь близкимъ къ верховной власти, и губерніями не существуетъ посредствующихъ центральныхъ учрежденій; въ лѣстницѣ административныхъ учрежденій за губерніею слѣдуетъ сенатъ. На губернаторахъ сенатъ взыскиваетъ за неисполненіе указовъ; ему и, вскорѣ уничтоженной, ближней канцеляріи, присылаютъ они отчеты о приходахъ и расходахъ, мѣсячныя, третныя и годовыя вѣдомости и раздѣляютъ эту обязанность съ приказами, которые, такимъ образомъ, поставлены наряду съ ними. Одинъ сенатъ имѣетъ право штрафовать губернаторовъ, и только отъ него получаютъ они указы [1]). Въ отношеніи суда, область является также послѣднею инстанціею, послѣ которой челобитчики должны обращаться въ правительствующій сенатъ. Въ 1714 г. предписано подавать просьбы о всякихъ дѣлахъ комендантамъ, по неудовольствію на комендантовъ губернаторамъ, а на нихъ сенату (П. С. З. № 2787).

Но яснѣе всего видна эта іерархія на учрежденіи фискаловъ, первомъ установленіи Россіи, оставшемся свободнымъ отъ запутанности и смѣшенія понятій стараго времени. Во всѣхъ государствахъ служебная іерархія прежде всего обозначалась и выяснялась въ подобныхъ учрежденіяхъ, особенно въ, такъ наз., ministère public. Въ фискалахъ лучше всего высказывается мысль новаго государства. Что сенатъ не былъ назначенъ для непосредственнаго управленія государственными дѣлами, видно изъ его малолюдства и разнообразія порученныхъ ему дѣлъ; прямое его назначеніе былъ высшій надзоръ, контроль и ревизія, въ дѣлахъ суда, финансовъ и администраціи. Онъ долженъ былъ объединить разбросанное управленіе и слѣдить за единообразнымъ и повсемѣстнымъ приложеніемъ законовъ. Для такой цѣли онъ нуждался въ органахъ надзора, которые постоянно находились бы при всѣхъ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ сосредоточивалась какая-нибудь часть управленія. Необходимость такого надзора чувствовалась такъ сильно, что впослѣдствіи каждое дѣло, сопряженное съ казеннымъ интересомъ, требовало присутствія фискала. Присутствіе фискала указывало, слѣдовательно, что извѣстное мѣсто или должность составляли интегральную часть системы управленія; по инстанціямъ фискаловъ удобнѣе всего было опредѣлить самыя инстанціи управленія. Какъ же былъ устроенъ институтъ фискаловъ и въ чемъ состояло его прямое назначеніе?

До настоящаго времени не выяснено значеніе этой должности;

---

[1]) П. С. З. №№ 2483, 2774, 2776, 2780, 2785.

многіе видятъ въ ней зародышъ должности генералъ-прокурора, объединившей будто бы систему надзора. Другіе признаютъ за ней исключительно финансовое значеніе, видятъ въ фискалахъ что-то въ родѣ казенныхъ дѣлъ стряпчихъ. Врядъ ли оба эти взгляда разъясняютъ истинное значеніе должности фискаловъ. Она тѣсно связана съ потребностями государства того времени. Два существенные недостатка вытекали, какъ мы видѣли, изъ системы московскаго управленія; соблюденіе законовъ опиралось исключительно на добросовѣстности служилаго сословія, а интересы народнаго спокойствія и правосудія искали подпоры въ дѣятельности самого народа, такъ какъ только въ XVIII столѣтіи полиція и судъ были окончательно признаны государственными интересами. Устраняя эти два недостатка, правительство должно было прибѣгнуть къ такой должности, которая имѣла бы цѣлью стоять на стражѣ закона, не довѣряясь способностямъ служащихъ лицъ и восполняла бы дѣятельность народа въ дѣлѣ охраненія личной безопасности и общественнаго спокойствія. Такой потребности и должны были удовлетворить фискалы. Учреждая сенатъ, законодатель конечно имѣлъ въ виду сосредоточить въ немъ верховный контроль всѣхъ государственныхъ учрежденій; но, имѣя правительственное назначеніе, сенатъ не имѣлъ административной организаціи. Составленный какъ судебное мѣсто, онъ не могъ лично преслѣдовать и обвинять. Для того, чтобы сдѣлать его дѣятельнымъ органомъ контроля, необходимо было еще учрежденіе съ чисто-личнымъ, административнымъ характеромъ, созданное для непрерывнаго надзора и преслѣдованія. Указъ 5-го марта 1711 (П. С. З. № 2331) приказываетъ учредить при сенатѣ оберъ-фискала „человѣка умнаго и добраго (изъ какого чина ни есть); обязанности его заключались въ провѣдываніи про неправый судъ и дѣла, относящіяся до интересовъ казны, о чемъ онъ долженъ былъ доносить Сенату. Далѣе, онъ долженъ руководить провинціалъ-фискалами, которые могутъ звать на судъ всѣхъ чиновниковъ, кромѣ „вышняго судьи и генеральнаго штаба“, которые призываются на судъ оберъ-фискаломъ. Для того, чтобы они могли успѣшно исполнять свои обязанности, имъ посылаются копіи со всѣхъ указовъ. Такимъ образомъ, между оберъ-фискаломъ, слѣдовательно сенатомъ, и провинціалъ-фискаломъ, нѣтъ посредствующихъ органовъ [1]). Главнымъ дѣйствующимъ лицомъ во всей системѣ надзора является провинціалъ-фискалъ, подобно тому, какъ весь интересъ государственнаго управленія сосредоточивается вокругъ губер-

---

[1]) Фискаловъ, которые въ губерніяхъ, не вѣдать ни ихъ, ни деревень ихъ губернаторамъ ни въ чемъ, но только въ сенатѣ быть вѣдомымъ чрезъ государственнаго фискала. П. С. З. № 2467 п. 5.

наторовъ, обставленныхъ учрежденіями судебными и административными въ формѣ ландратовъ и ландрихтеровъ.

Основавъ всю административную машину на дѣятельности областныхъ учрежденій, подчиненныхъ контролю и руководству сената, законодатель обратилъ особенное вниманіе на систему надзора, какъ на живую и необходимую связь между этими двумя сферами. Важное учрежденіе это органически развивается, несмотря на всѣ послѣдующія перемѣны—начинаясь представителемъ, связаннымъ непосредственно съ верховною властью и оканчиваясь послѣднимъ фискаломъ. Конечно, въ средѣ этого сословія нельзя не замѣтить нѣкотораго раздвоенія; существуетъ нѣкоторая разница между первоначально учрежденными фискалами и фискалами земскими, введенными уже гораздо позднѣе. Но въ порядкѣ подчиненія, въ инстанціяхъ, въ предметахъ вѣдомства, они не имѣютъ существеннаго различія; разнообразіе фискаловъ объясняется тѣмъ, что правительству нужно было каждому дѣлу (т.-е. каждому вѣдомству) дать спеціальнаго блюстителя и ходатая, но вездѣ сохранялся ихъ первоначальный типъ, созданный указами 1711 и 1714 гг. Послѣдній указъ окончательно опредѣляетъ ихъ значеніе и организацію [1]). При государственномъ управленіи (сенатѣ) полагается оберъ-фискалъ съ 4 помощниками, въ томъ числѣ два должны быть отъ купечества, „которые бъ могли купеческое состояніе тайно вѣдать". Имъ подчинены всѣ областные фискалы; при каждомъ губернаторскомъ правленіи должно ихъ находиться четыре, въ томъ числѣ и провинціалъ фискалъ, и затѣмъ въ каждомъ городѣ по одному и по два человѣка. Они должны обличать всякія преступленія противъ указовъ, „взятки и кражу казны, и прочее, что ко вреду государственному интересу можетъ быть", такъ же и „прочія дѣла *народныя*, за которыхъ нѣтъ челобитчика". Такой типъ государственнаго ходатая вполнѣ соотвѣтствуетъ тому времени; какъ блюстители царскаго интереса они только выполняютъ дѣятельность обществъ въ тѣхъ дѣлахъ, которыя ближе всего касаются народа. Напротивъ, имъ подъ страхомъ наказанія воспрещено вмѣшиваться въ дѣла, гласъ о себѣ имѣющія (id п. 4). Фискалъ не есть advocatus de parte publica или actor regis, какимъ представляется учрежденіе прокуроровъ въ королевской Франціи. Послѣдніе не ставили совершенно государства на мѣсто общества и не служили орудіемъ административной централизаціи. Фискалы скорѣе напоминаютъ невыработавшуюся должность западныхъ прокуроровъ, когда еще провинціи не исчезли въ центрѣ, а общество не уступило мѣсто бюрократіи [2]);

---

[1]) П. С. З. № 2786.

[2]) Ср. Шеффнеръ: Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs, т. II, стр. 434, примѣч. 54: Procurator curiae non potest quemquam accusare, ubi est pars accusans

они служили къ тому, чтобы опредѣлить административныя и отчасти судебныя инстанціи правильнѣе, чѣмъ они были опредѣлены прежде; опредѣлить отношеніе мѣстныхъ учрежденій къ центральнымъ, не уничтожая самостоятельности первыхъ и не обременяя вторыхъ мелочами администраціи. Напротивъ, въ указѣ 1714 г. видно желаніе не переносить безъ нужды дѣлъ изъ провинцій въ сенатъ. Фискалы, въ случаѣ усмотрѣнныхъ злоупотребленій, должны доносить коменданту, за тѣмъ, въ случаѣ неуспѣха, провинціалъ-фискалу, который доноситъ губернатору и затѣмъ уже пишетъ оберъ-фискалу. Оберъ-фискалъ передаетъ дѣло сенату, но, въ особенно важныхъ случаяхъ, и государю. Такъ думало правительство укрѣпить прочность созданныхъ имъ инстанцій; оно полагало, что лучшимъ къ этому средствомъ будетъ подчиненное положеніе фискаловъ, относительно тѣхъ мѣстъ, при которыхъ они состояли, отношеніе, нарушенное послѣ, когда система личнаго управленія снова начала выступать на первый планъ. Конечно, это подчиненное положеніе было соединено съ возможностью препроводить дѣло въ высшую инстанцію въ случаѣ новаго нарушенія закона, условіе необходимое для дѣйствительнаго и бдительнаго контроля со стороны мѣстныхъ установленій. Необходимость такого контроля сознавалась правительствомъ до такой степени, что фискаламъ дозволено доносить государю мимо оберъ-фискала, если за нимъ будетъ усмотрѣна „какая неправость".

Впослѣдствіи, съ учрежденіемъ коллегій, когда началась уже бо́льшая централизація и разграниченіе вѣдомствъ, изъ всей массы фискаловъ выдѣляются съ одной стороны фискалы, имѣющіе судебное значеніе, какъ преслѣдователи преступленій и безгласныхъ дѣлъ, подчиненные юстицъ-коллегіи, а съ другой, блюстители государственныхъ интересовъ — земскіе фискалы, подчиненные камеръ-коллегіи. Главная обязанность послѣднихъ состоитъ въ томъ, чтобы „со всею прилежностію предостерегать, дабы впредь какія Его Царскаго Величества села и деревни, земли или промыслы, или иные какіе доходы, какого бъ оные имени ни были, гдѣ нибудь въ той губерніи и провинціи кто не похитилъ" (П. С. З. № 3479). Въ случаѣ такого преступленія, фискалъ долженъ доносить воеводѣ, губернатору и камеръ-коллегіи. Онъ имѣетъ право присутствовать „при ординарныхъ судахъ и расположеніяхъ сборовъ, при досмотрахъ земель и прочихъ публичныхъ отправленіяхъ, дабы при томъ напоминать что Е. Ц. В. интересу надлежитъ". Затѣмъ, онъ долженъ открывать преступленія противъ тор-

---

vel denuncians; sed ubi fama publica vel informatio praecedit, et dictus accusans vel denuncians crimen non prosequitur, vel si de collusione appareat, tunc dictus procurator contra dictum acusatum procedat.

говыхъ уставовъ и указовъ о податяхъ и повинностяхъ. По окончаніи каждаго года, фискалъ долженъ представлять отчетъ о своей дѣятельности губернатору, „который велитъ списать съ него два списка, одинъ для земской канцеляріи, другой для камеръ-коллегіи, дабы оная изъ того могла увѣдомиться, съ какимъ прилежаніемъ, попеченіемъ и вѣрностію земскій фискалъ врученное ему дѣло управлялъ“. Разумѣется, что, несмотря на такой казенный характеръ земскихъ фискаловъ, они не могли быть рѣзко отдѣлены отъ прочихъ фискаловъ. На нихъ возложена непремѣнная обязанность доносить губернаторамъ или воеводамъ въ случаѣ преступленій должностного лица въ губерніи; имъ предоставлено право доносить о всѣхъ чрезвычайныхъ преступленіяхъ, а также о преступленіяхъ противъ общественной нравственности, слѣдить за исправностію дорогъ, такъ какъ ихъ должность требовала много разъѣздовъ, за бѣглыми и вообще гулящими людьми, а въ пограничныхъ губерніяхъ они должны были охранять государство отъ шпіоновъ и другихъ вредныхъ людей. Наконецъ, самъ наказъ говоритъ, что, кромѣ высказанныхъ имъ правилъ, земскіе фискалы должны руководствоваться всѣми доселѣ изданными инструкціями фискаловъ.

Несмотря на это измѣненіе въ должности фискаловъ, они продолжаютъ быть мѣстною должностію, поддерживая органическую связь между мѣстнымъ и центральнымъ управленіемъ. Несмотря на то, что они подчинены камеръ-коллегіи, слѣдовательно, какъ будто служатъ орудіемъ централизаціи, они все-таки оставлены въ начальствѣ губернаторовъ, на которыхъ они могутъ донести коллегіи, но съ осмотрительностію, „что никакогобъ неправдиваго доношенія на губернатора и воеводу, яко представленнаго своего начальника, не доносить“. (П. С. З. № 3479).

Рядомъ съ этимъ вырабатывается другой порядокъ фискаловъ съ чисто судебнымъ характеромъ. Въ немъ есть нѣкоторый зародышъ системы надзора въ новѣйшемъ смыслѣ. Всѣ они непосредственно подчинены юстицъ-коллегіи [1]). Обязанность ихъ состоитъ въ наблюденіи за дѣятельностію низшихъ органовъ, огражденіи ихъ отъ вліянія административной власти и устраненіи пререканій между судами. На основаніи этого же указа порядокъ подчиненія фискаловъ установленъ слѣдующимъ образомъ. Оберъ-фискалъ состоитъ при государственной коллегіи юстиціи, провинціалъ-фискалы при надворныхъ судахъ, а прочіе фискалы оставлены въ городахъ по силѣ

---

[1]) П. С. З. № 3602 указъ юстицъ-коллегіи С.-Петербургскаго надворнаго суда вице-президенту Клокачеву, гдѣ между проч. говорится о подсудимости фискаловъ одной только юстицъ-коллегіи; ср. также № 3280.

указа 1714 г. [1]). Такимъ образомъ глава учрежденія поставленъ былъ подлѣ судебнаго мѣста, ему подчинена вся цѣпь низшихъ фискаловъ, и тѣмъ какъ бы положено начало совершеннаго выдѣленія судебнаго вѣдомства изъ областной администраціи, а вмѣстѣ съ тѣмъ и всего учрежденія фискаловъ. Но власти еще не могли быть разграничены точнымъ образомъ; еще слишкомъ перепутаны были государственные интересы, чтобы сдѣлать изъ надзора то, чѣмъ онъ долженъ быть по существу своему, органомъ законности и блюстителемъ общественныхъ интересовъ при высшемъ блюстителѣ закона—судѣ. Ихъ правительственно-административное значеніе еще слишкомъ нужно было государству, и оно продолжаетъ развивать и наполнять эту систему, независимо отъ предпринятыхъ преобразованій. Когда глава фискаловъ получилъ судебный характеръ, оно спѣшитъ устроить еще одну ступень надзора, которая придала бы ему въ цѣлости прежній административный характеръ. Какъ только оберъ-фискалъ отошелъ къ юстицъ-коллегіи, явилась необходимость объединить различные виды фискальства, посредствомъ учрежденія генералъ-фискала. Неизвѣстно, была ли когда осуществлена мысль объ учрежденіи этого государственнаго фискала; незадолго до учрежденія должности генералъ-прокурора, состоялся указъ о назначеніи при сенатѣ по одному офицеру гвардіи, пока не будетъ выбранъ государственный фискалъ. Но порученія, данныя этому офицеру, касаются скорѣе надзора за сенатомъ и ничего не говорятъ объ отношеніяхъ его къ прочимъ фискаламъ. Тѣмъ не менѣе нельзя сомнѣваться, что въ системѣ тогдашняго законодательства учрежденіе фискаловъ выдѣлялось, какъ нѣчто совершенно самобытное, какъ явленіе sui generis, для цѣлости котораго требовались всѣ инстанціи, установленныя въ администраціи, отъ высшей, подчиненной непосредственно Верховной власти, до самыхъ низшихъ. Уже послѣ учрежденія генералъ-прокурора, лица, по мнѣнію нѣкоторыхъ юристовъ, поглотившаго учрежденіе фискаловъ, въ 1723 г. вышелъ Именной указъ о перепечаткѣ табели о рангахъ, по случаю опредѣленія вновь классовъ для генералъ-фискала и оберъ-фискала государственнаго (состоявшаго при юстицъ-коллегіи), оберъ-фискаловъ и фискаловъ; слѣдовательно, все учрежденіе цѣликомъ возникло въ умѣ законодателя, несмотря на существовавшее уже лицо, которое пользовалось всѣмъ довѣріемъ Монарха [2]). Но яснѣе всего видноэто изъ указа Екатерины I, состоявшагося еще при полномъ значеніи сената и генералъ-прокурора—именно въ 1725 г. (П. С. З. № 4698), о должности

---

[1]) П. С. З. № 3608.
[2]) П. С. З. № 4170.

генералъ-фискала и его помощника, государственнаго оберъ-фискала. Въ силу этого указа все учрежденіе должно было получить весьма оригинальную организацію. Генералъ и оберъ-фискалъ должны находиться въ столицѣ—прочіе въ коллегіяхъ, провинціяхъ и городахъ, причемъ они безразлично названы провинціалъ-фискалами. Провинціалъ-фискалы подаютъ безъ всякихъ инстанцій, т.-е. помимо коллегій, свои доношенія въ канцеляріи этихъ высшихъ фискальныхъ сановниковъ. При генералъ и оберъ-фискалѣ, а равно и при провинціалъ-фискалахъ состоятъ по 4 или менѣе помощниковъ, причемъ половина ихъ избирается отъ купечества. При доношеніяхъ, фискалы должны предварительно испросить разрѣшеніе своихъ начальниковъ, поэтому здѣсь строго установленъ порядокъ доносовъ. Если старанія фискаловъ и провинціалъ-фискаловъ оказывались безуспѣшными въ области, они, чрезъ провинціалъ-фискала, должны были писать генералъ-фискалу „съ товарищи". Эти послѣдніе относились въ ту коллегію, гдѣ дѣло подлежало производствомъ, а въ важныхъ случаяхъ въ сенатъ. Слѣдовательно, коллежскіе фискалы, установленные генеральнымъ регламентомъ, въ это время уже не существовали, и учрежденіе фискаловъ явилось чѣмъ-то отдѣльнымъ отъ коллежскаго порядка, такъ что генералъ-фискалу дано право, въ случаяхъ не праваго рѣшенія въ сенатѣ, доносить самой императрицѣ.

Мы постарались очертить характеръ первоначальной системы петровскаго управленія въ томъ видѣ, какъ его можно изучить по тѣмъ отрывочнымъ законодательнымъ актамъ, какіе дошли до насъ. Прослѣдить самую жизнь этихъ учрежденій можно было бы только на основаніи источниковъ, къ сожалѣнію, не изданныхъ и наполняющихъ собою наши областные архивы. Какъ ни блѣдно обрисовывается эта система этими отрывочными актами, изъ которыхъ многіе даже не осуществились, однако мы въ правѣ, кажется, прійти къ заключенію, что, въ теченіи первыхъ семнадцати лѣтъ XVIII ст., интересы администраціи сосредоточиваются вокругъ трехъ разсмотрѣнныхъ здѣсь учрежденій. Сенатъ, губернаторы съ мѣстными учрежденіями и связывающая ихъ система фискаловъ исчерпываютъ собою всѣ вопросы гражданскаго управленія Россіи.

Блѣдность указанной системы и слабость мѣстныхъ учрежденій не подлежитъ сомнѣнію. Учреждая ландратовъ и ландрихтеровъ, Петръ I въ тоже время уничтожалъ всякую возможность къ осуществленію своихъ плановъ реформы мѣстныхъ учрежденій. Россія переживала эпоху, когда система мѣстныхъ учрежденій, основанная на мирномъ землевладѣніи, должна была остаться *pium desiderium* законодателя; занятая истребительной войной съ сосѣ-

дями, поставленная въ необходимость завоевывать свои границы, страна скорѣе должна была принять характеръ военнаго стана, потребовать къ себѣ на службу все сословіе, носившее оружіе за помѣстья. Одною изъ первыхъ заботъ новоучрежденнаго сената было „дворянъ молодыхъ собрать для запасу въ офицеры, а наипаче тѣхъ, которые кроются, сыскать" [1]). Начинается систематическое преслѣдованіе недорослей, т.-е. вызываніе ихъ на службу внѣ областей, прикрѣпленіе ихъ на всю жизнь къ военному дѣлу. Но на этотъ разъ не область должна была помогать государю, не въ области должны были образоваться корпораціи дворянъ, готовыхъ на службу государеву. Образованіе и закрѣпленіе служилаго сословія въ видахъ обще-государственныхъ нуждъ было поручено сенату. Задолго до извѣстныхъ указовъ послѣднихъ лѣтъ царствованія Петра Великаго, сенатъ постоянно издаетъ распоряженія о высылкѣ и распредѣленіи на службу недорослей [2]). Вмѣстѣ съ этимъ удаленіемъ служилаго сословія изъ областей, обезлюденіемъ ихъ, во всѣхъ начертаніяхъ Петра является уже теоретическое направленіе, стремленіе подчинить государственную жизнь стройно организованной системѣ учрежденій. Умъ его, воспитавшійся въ суровой школѣ военной тактики, гдѣ все зависитъ отъ построенія и организаціи, уже готовъ былъ приложить выработанныя имъ теоріи къ государственнымъ вопросамъ. Съ строго теоретической точки зрѣнія система мѣстнаго управленія представлялась дѣйствительно несостоятельною. Двѣ любимыя идеи Петра—раздѣленіе властей или скорѣе вѣдомствъ и повсемѣстное проведеніе коллегіальнаго начала—не могли осуществиться въ провинціи; отдаленность провинцій заставляла сосредоточивать всю власть въ рукахъ губернаторовъ, а малолюдство, т.-е. фактическое несуществованіе въ провинціи служилаго сословія, не допускали мысли о коллегіяхъ, основанныхъ на выборѣ. Если законодатель хотѣлъ во что бы то ни стало осуществить свои идеи, ему приходилось пользоваться лишь тѣмъ, что у него было подъ руками. Служилое сословіе было все въ рукахъ сената, т.-е. центральной власти—надо было замѣнить выборныя должности должностями по избранію этой власти; дворянство наполняло собою столицы,—слѣдовательно, произвести разграниченіе вѣдомствъ и создать строго коллегіальное управленіе можно было только въ столицахъ, съ помощію центральныхъ учрежденій. Когда теоретическая дѣятельность Петра коснулась этого вопроса, онъ принялся за него съ тою энергіею, которая вообще характеризуетъ его реформы.

---

[1]) П. С. З. № 2337 п. 4.

[2]) П. С. З. №№ 2569, 2593, 2625, 2685, 2771, 2779, 2845, 2988, 3631 и т. д.

Во всѣхъ этихъ реформахъ видно глубокое убѣжденіе въ истинѣ защищаемой имъ теоріи. Почти при каждомъ удобномъ случаѣ Петръ I вооружается противъ самовластія и безконтрольности личнаго управленія, противъ этихъ судей, „которые дѣлали что хотѣли, ибо излишнюю мочь имѣли". Въ самомъ военномъ уставѣ, гдѣ начало дисциплины положено въ основаніе всѣхъ правилъ, можно встрѣтить яркіе проблески недовѣрія Петра къ уму и способностямъ одного человѣка [1]). Но каждому, кто хочетъ изучить мысли Петра о пользѣ коллегіальнаго управленія, необходимо обратиться къ регламенту духовной коллегіи [2]), гдѣ талантливое перо Ѳеофана Прокоповича вполнѣ развило мысль законодателя [3]). При реформахъ въ другихъ частяхъ управленія, Петръ обходился безъ мотивовъ; система нашей администраціи представляла полный просторъ дѣятельности всякаго преобразователя, да и старые „самовластные" судьи и воеводы не оставили въ народѣ доброй памяти. Но здѣсь преобразованіе необходимо было подкрѣпить сильными мотивами. Разъясняя народу эти мотивы, Петръ, вмѣстѣ съ тѣмъ, разъяснилъ свой взглядъ на коллегіальное устройство вообще и на выгоды его предъ всѣми другими формами управленія. На первомъ планѣ стоитъ бóльшая возможность безпристрастія, чѣмъ при единоличномъ управленіи, „понеже въ единой персонѣ не безъ страсти бываетъ". Но „наипаче полезно, что въ коллегіумъ таковомъ не обрѣтается мѣсто пристрастію, коварству, лихоимному и суду, како бо могутъ сложится въ заступленіе винной, или во осужденіе невинной стороны, гдѣ аще и будетъ единъ отъ нихъ къ лицу судимому пристрастенъ или яростенъ, обаче другой и третій и прочіи отъ гнѣва и пристрастія того свободни, etc.". Здѣсь, слѣдовательно, Петръ ставитъ въ заслугу коллегіи то, что, по мнѣнію позднѣйшихъ государственныхъ людей Россіи, составляетъ ея недостатокъ. Графъ Сперанскій сначала защитникъ, а потомъ горячій противникъ петров-

---

[1]) Это мѣсто воинскаго устава (см. изд. 1716 г. П. С. З. № 3006), напр., онъ говоритъ о главнокомандующемъ: „Главныя и великія дѣла и всякія начинанія, безъ консиліи генераловъ, собственнымъ своимъ изволеніемъ никогда чинити надлежитъ; но всегда съ совѣту, которой должны, какъ всѣ въ совѣтѣ будущіе, такъ и главный, своими руками закрѣплять, развѣ когда отъ непріятеля такое незапное нападеніе будетъ, что къ тому времени не будетъ, или иной незапной случай до того не допуститъ. И въ такомъ случаѣ и словесный консиліумъ, хотя и на лошадяхъ сидящимъ отправлять должно". Но особенно категорически высказывается эта мысль въ статьяхъ о судѣ: „Судъ всегда изъ нѣкотораго числа честныхъ особъ сочиненъ бываетъ, которымъ отъ высокаго начальства власть и мощь во управленіи правосудія дана".

[2]) П. С. З. № 3718.

[3]) Минихъ, Ebauche pour donner une idée de la forme du gouvernement de l'Empire de Russie. Стр. 37.

скихъ учрежденій, боится, что „члены присутствія часто сростаются въ одно лице, и тогда пристрастіе одного покрывается именемъ всѣхъ“ [1]). Если бы мы не знали откуда занесены такія идеи въ Россію, то, конечно, можно было бы удивиться, почему графъ боялся пристрастія коллегіальныхъ членовъ, которымъ для этого надобно было предварительно *сростись*, и довѣрялъ болѣе лицу, неимѣющему этой необходимости, для возможности быть пристрастнымъ. Но кто не знаетъ, что идеи эти пришли изъ страны, гдѣ всемогущая администрація не любитъ непоколебимыхъ законовъ, гдѣ лучшіе публицисты смѣются надъ магистратурой, которая ни за что не соглашается пожертвовать администраціи буквой закона. Петръ былъ далекъ отъ такихъ взглядовъ; онъ высоко ставилъ значеніе законовъ и справедливо видѣлъ въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ надежную ихъ опору. Онъ объявляетъ, что подобныя учрежденія водворятъ въ народѣ уваженіе къ закону и укрѣпятъ основы самодержавной власти, снявъ съ нея обвиненіе въ произволѣ [2]); что подобное устройство вноситъ прочную систему въ государственное управленіе, устраняя опасность перерывовъ, колебаній и внезапныхъ измѣненій во взглядахъ и способахъ администраціи, неизбѣжныхъ при единоличномъ управленіи [3]), что коллегіи менѣе находятся въ зависимости отъ сильныхъ, хотя, съ другой стороны, коллегія получаетъ возможность контролировать свои собственныя дѣйствія, не выходя изъ сферы своего вѣдомства, что́ совершенно невозможно при бюрократическомъ составѣ, и что, наконецъ, коллегіи представляютъ отличную служебную школу, гдѣ вырабатывается извѣстный политическій духъ и т. д.

Съ такою довѣренностію отнесся Петръ къ коллегіальной организаціи. Долгое время его, кажется, останавливало то соображеніе, что система эта, требующая прочныхъ формъ и привычки, нуждается въ спеціально подготовленныхъ лицахъ. Онъ искалъ ихъ повсюду. Въ 1715 г. генералу Вейде предписано вызывать въ Россію „ученыхъ и въ правовѣдѣніи искусныхъ людей, для отправленія въ коллегіяхъ дѣлъ“ [4]). Въ слѣдующемъ году сенатъ распорядился о посылкѣ въ Кенигсбергъ подьячихъ для наученія нѣмецкому языку и практики

---

[1]) Архивъ г. Калачева 1859 г. ч. 3.

[2]) ...Дабы не клеветали непокоривые человѣцы, что се или оное силою паче или по прихотямъ своимъ, нежели судомъ или истиною заповѣдаетъ монархъ.

[3]) Id. основаніе имѣющее глубокій смыслъ и совершенно противорѣчащее словамъ Сперанскаго, что судебная (коллегіальная) форма ведетъ только къ многосложности обрядовъ и медленности въ дѣлахъ управленія. Возраженіе, основанное конечно на знаменитомъ правилѣ „сужденіе есть дѣло многихъ, дѣйствіе задача одного“.

[4]) П. С. З. № 2928.

въ коллегіяхъ [1]). Въ 1715 году Петръ старался вызвать дѣльцовъ изъ Австріи для этой же цѣли [2]). Наконецъ, Петръ нашелъ возможность найти для коллегіи лицъ той націи, учрежденія которой послужили ему образцомъ. Трудно и, при настоящихъ средствахъ, даже невозможно прослѣдить, на сколько успѣшны были первыя попытки нашего правительства, т.-е. согласились ли датчане и австрійцы явиться въ Россію и научились ли чему нибудь подьячіе въ Кенигсбергѣ; несомнѣнно только то, что шведы были послѣдніе иностранцы, призванные на нашу службу. Происходило ли это отъ того, что Петръ не довѣрялъ такого важнаго дѣла націи, съ которой находился въ войнѣ [3]), но только до 1717 г. не встрѣчается серьезнаго намѣренія поручить шведамъ учрежденіе русскихъ коллегій Но съ 1718 г. Брюсу поручено приглашать военноплѣнныхъ, обнадеживъ ихъ, что они не будутъ употреблены въ военное дѣло. Въ слѣдующемъ году такое же порученіе дано князю Хованскому, съ повелѣніемъ немедленно доставить изъ губерній такихъ плѣнныхъ, которые занимали въ своемъ отечествѣ какія нибудь должности. Изъ доношеній Брюса сенату видно, что Государь въ это время твердо рѣшился учредить государственныя коллегіи [4]). Къ концу 1717 года сдѣлано распоряженіе о выборѣ президентами будущихъ коллегій совѣтниковъ и ассессоровъ, и тогда же вышло положеніе о штатѣ и о времени открытія ихъ [5]).

Члены будущихъ коллегій должны были заняться составленіемъ устава, каждый для своей коллегіи, и подготовить открытіе ихъ къ 1719 г. На первоначальномъ планѣ коллегій видно, что Петръ не желалъ давать имъ того же характера, какой получили армія и флотъ. Онъ разграничилъ военную службу отъ гражданской и видѣлъ, что интересы одной совершенно не совпадаютъ съ интересами другой. Принужденный вести борьбу съ воинственными сосѣдями, онъ, конечно, нуждался въ средствахъ, одинаковыхъ съ средствами враговъ. Флотъ

---

[1]) 1716 г. февраля 19, П. С. З. № 2997.

[2]) П. С. З. № 2967 Им. ук. резиденту Веселовскому „по полученіи сего, старайся, дабы сыскать тебѣ въ нашу службу изъ шрейберовъ или изъ иныхъ не гораздо высокихъ чиновъ изъ приказныхъ людей, которые бывали въ службѣ цесарской, изъ Бемчанъ, изъ Шленцовъ, или изъ Моравцовъ, которые знаютъ по славянски, отъ всѣхъ коллегій, которыя есть у цесаря, кромѣ духовныхъ, по одному человѣку, и чтобъ они люди были добрые и могли тѣ дѣла (въ которыхъ коллегіяхъ они бывали) здѣсь основать“.

[3]) Это предположеніе весьма вѣроятно. Берхгольцъ (т. I стр. 24 и 25) говоритъ что въ 1714 г. Петръ издалъ указъ, по которому всѣмъ шведскимъ офицерамъ, пріѣхавшимъ для поступленія на русскую службу, велѣно выѣхать въ положенный срокъ изъ Россіи, подъ тѣмъ предлогомъ, что между ними много шпіоновъ.

[4]) П. С. З. №№ 3101, 3129, 3259.

[5]) П. С. З. № 3128.

и армія наиболѣе космополитическое учрежденіе въ томъ смыслѣ, что въ нихъ достоинство внѣшней организаціи, пріемовъ, тактики преобладаетъ надъ всѣми другими условіями, а потому всякое улучшеніе, сдѣланное въ оружіи, въ построеніи рядовъ и т. п. *необходимо* перенимается другими державами, если онѣ не хотятъ уступить своимъ сосѣдямъ въ силѣ и значеніи. Какъ только система постоянныхъ войскъ образовалась во Франціи, какъ, слѣдовательно, явилась возможность военнаго искусства, это значеніе арміи стало ясно. Но иначе было съ государственными учрежденіями. Здѣсь одно государство заимствуетъ у другого только въ случаѣ крайней необходимости, а тѣмъ неохотнѣе наполняетъ оно ряды своего служилаго сословія иноземцами. Они наполняли нашу армію со временъ Алексѣя Михайловича и толпами приходили подъ знамена Петра; въ концѣ XVII ст. старая русская система войска уже окончательно рушилась; войска перестали быть земскимъ ополченіемъ, основаннымъ на помѣстномъ элементѣ; они потеряли уже историческую связь съ старою Россіей; въ нихъ выступили уже на первый планъ дисциплина, экзерсиціи, артикулъ, новый уставъ о прохожденіи службы; война и для насъ начала становиться искусствомъ, подобнымъ шахматной игрѣ. Но такъ ли было въ службѣ гражданской, это былъ еще вопросъ, и вопросъ довольно серьезный, разрѣшенный Петромъ только подъ конецъ его царствованія, гораздо позднѣе учрежденія коллегій. Онъ видѣлъ необходимость сохранить въ нихъ національные элементы, а потому пускалъ въ новыя учрежденія иностранцевъ настолько, насколько это было нужно въ видахъ обученія русскихъ незнакомому для нихъ дѣлу. Лучшимъ средствомъ для достиженія этой цѣли онъ признавалъ распредѣлять высшія должности между русскими, а канцелярскія между иностранцами и русскими [1]). Въ этой тактикѣ нельзя не усмотрѣть стараго русскаго начала, господствовавшаго въ порядкѣ составленія приказовъ; и тамъ и здѣсь правительство пополняло своими людьми только канцелярскія должности. Но теперь нарушена была гармонія, существовавшая въ старыхъ приказахъ между двумя, составлявшими ихъ, элементами. Юридическое образованіе и административное искусство было одинаково и у судей и у приказныхъ — лишь изрѣдка кан-

---

[1]) Минихъ, id., стр. 42 и слѣд. „Pierre pour arranger tout promptement selon ses vues avoit encore cette maxime que les premiers emplois fussent donnèes dans tous les departements aux seigneurs et gens de la nation, et les seconds postes aux etrangers (стр. 45). Кромѣ того см. П. С. З. № 3133 распредѣленіе президентовъ и вице-президентовъ въ коллегіяхъ, и 3129 общій штатъ коллегій. Какъ мало было иностранцевъ въ русской службѣ свидѣтельствуетъ Бассевичъ (Бюшингъ, Magazin, т. IX стр. 347); когда, въ 1722 г., въ Москвѣ произведенъ былъ смотръ служащимъ, въ гражданскомъ управленіи оказалось всего до 20 иностранцевъ.

целярія перевѣшивала значеніе судьи. Въ новыхъ учрежденіяхъ, напротивъ, все было основано на совершенствѣ формы, на бумажныхъ тонкостяхъ, на знаніи многочисленныхъ регламентовъ и указовъ, что давало неминуемый перевѣсъ канцелярскому элементу надъ членами коллегіи. Какъ мы увидимъ ниже, Петръ постоянно смотрѣлъ на канцелярію и ея секретарей какъ на естественныхъ блюстителей закона и возлагалъ на нихъ обязанность наставлять членовъ коллегіи во всевозможныхъ затрудненіяхъ. Но все таки не съ этой стороны грозило Россіи окончательное подчиненіе иноземнымъ теоріямъ и владычество бюрократіи. Опасность заключалась въ самомъ составѣ членовъ коллегіи. Обстоятельства Россіи требовали усиленнаго состава арміи; туда должны были уйти всѣ силы служилаго сословія. Петръ скупою рукою отпускаетъ для гражданскаго управленія служащихъ; указы постоянно подтверждаютъ, чтобы въ гражданскую службу брали не болѣе одной трети молодого шляхетства, а остальное должно было идти въ военную службу [1]). Между тѣмъ преобразовательные планы Петра требовали большого числа рабочихъ рукъ. Какъ пополнить недостающее число? Правительство принуждено было прибѣгнуть къ средству, довольно знакомому всѣмъ государствамъ, по политическимъ обстоятельствамъ превращеннымъ въ военный станъ. Не имѣя достаточнаго количества людей для гражданскаго управленія, оно должно было пополнять недостающее число людьми, оказавшимися лишними въ военной службѣ. Для Россіи это обстоятельство имѣло двоякое послѣдствіе; наполняя коллегіи людьми, взятыми непосредственно отъ военныхъ дѣлъ, правительство ставило ихъ въ зависимость отъ канцеляріи, и зная ихъ неспособность, привыкло все ожидать отъ писцевъ и секретарей, сносилось только съ ними, что въ результатѣ повело къ паденію коллегіальнаго начала [2]). Затѣмъ, замѣщая граж-

---

[1]) Инструкція герольдмейстеру П. С. З. № 3896 п. 2: „и смотрѣть ему, дабы въ *гражданствѣ* болѣе трети отъ каждой фамиліи не было, чтобъ служивыхъ (военныхъ) на землѣ и морѣ не оскудить“.

[2]) У Бюшинга напечатано (т. XVI, стр. 425) любопытное письмо Миниха къ Екатеринѣ II, гдѣ онъ характеризуетъ русскую администрацію, какъ ее создала служебная практика. Это письмо интересно особенно потому, что его написалъ человѣкъ, переживавшій всѣ реформы Петра: „V. M. I. à la pénétration de laquelle rien n'échappe, peut savoir depuis longtemps, que le vaste Empire de Russie est généralement dirigé et gouverné par les obersecrétaires et secrétaires, et non pas par les gouverneurs et présidents de différents dicastères comme cela en a l'apparence. L'on place par exemple dans le gouvernement ou collége un Président, un vice-président et des conseillers ou membres pris le plus souvent parmi les officiers, congédiés de l'armée, ou autres personnes peu ou point du tout instruits des lois fondamentales de l'Empire, ou des ordonnances des temps reculés“... Далѣе фельдмаршалъ подробно описываетъ всю процедуру этихъ *коллегіальныхъ* совѣщаній, которыя въ итогѣ приводили къ исполненію воли секретаря.

данскія должности военными, правительство давало службѣ людей неспособныхъ къ ней, но за то выросшихъ и закалившихся въ военныхъ понятіяхъ. Понятія эти, перенесенныя на гражданскія дѣла, должны были имѣть значительное вліяніе на нихъ, самая служба эта считалась естественнымъ дополненіемъ къ дѣятельности военнаго, какъ убѣжище его послѣ долговременныхъ трудовъ въ лагерѣ [1]). Наконецъ именно съ этой стороны началъ проникать въ нашу гражданскую службу иностранный элементъ, допущенный въ низшія должности самимъ законодателемъ въ небольшомъ числѣ; иностранцы умѣли брать себѣ должности высшія, какъ награду за военную службу, искажая мысль законодателя, хотѣвшаго оставить гражданское управленіе въ рукахъ природныхъ русскихъ.

Такимъ образомъ бюрократическое начало, бывшее въ Швеціи и Даніи результатомъ торжества королевской власти надъ всѣми другими элементами страны, признакомъ силы центральной власти, въ Россіи напротивъ служило признакомъ правительственной слабости и неестественнаго, напряженнаго состоянія страны предъ массою внѣшнихъ и внутреннихъ враговъ, послѣдствіемъ долговременной завоевательной политики.

Во всякомъ случаѣ учрежденіе коллегій указываетъ на тотъ фактъ, что мысль Петра была перенесена на центральныя учрежденія и что онъ навсегда покинулъ мысль провести начало раздѣленія властей и коллегіальнаго устройства въ области, гдѣ не было къ тому ни средствъ, ни людей. Всѣ его усилія пошли на центральное устройство и тѣмъ положено прочное начало всѣмъ послѣдующимъ реформамъ; съ этого времени главный интересъ администраціи сосредоточивается въ судьбѣ этихъ учрежденій, и отъ ихъ равновѣсія и отношеній зависитъ все направленіе нашего государственнаго устройства.

Вновь учрежденныя коллегіи опирались на тѣ государственные интересы, которые были на первомъ планѣ еще въ старой Россіи [2]). Финансовые вопросы, конечно, больше всего занимали правительство;

---

[1]) Peter Havens, Reise in Russland. стр. 308 и 309 „Es ist in Russland keine bessere und profitablere Charge, als eines Generals... hat er wohl gedienet, so wird er gemeinlich ein Gouverneur, da er alsdenn... wie ein Fürst leben kann“. См. еще о назначеніи военныхъ въ гражданскія должности стр. 484. Гавенъ былъ въ Россіи въ первыхъ годахъ царствованія Анны Ивановны.

[2]) Ген. Регл. П. С. З. № 3534. „Понеже Е. Ц. Величество по примѣрамъ другихъ христіанскихъ областей Всемилостивѣйшее намѣреніе воспріяти изволилъ, ради порядочнаго управленія государственныхъ своихъ дѣлъ, и исправнаго опредѣленія и исчисленія своихъ приходовъ и поправленія полезной юстиціи и полиціи (т.-е. въ расправѣ судной и гражданствѣ), etc... слѣдующія къ тому потребныя и надлежащія государственныя коллегіи учредить“...

для нихъ были учреждены четыре коллегіи —камеръ- и ревизіонъ-коллегіи, статсъ-конторъ и бергъ-коллегія. Для военнаго дѣла двѣ: военная сухопутная и морская или воинская и адмиралтейская коллегіи; для иностранныхъ сношеній одна, и для суда одна коллегія. Наконецъ, Петръ учредилъ двѣ коллегіи для такихъ цѣлей, которыя показывали уже его намѣреніе замѣнить государственною дѣятельностью самодѣятельность общества. Онъ видѣлъ, что торговая и промышленная дѣятельности составляютъ основу могущества многихъ иностранныхъ державъ, и рѣшился достигнуть того же, поставивъ торговцевъ и мануфактуристовъ подъ непосредственную опеку государства; интересы торговли были поручены коммерцъ-, а фабрики мануфактуръ-коллегіи. Вѣроятно, первое время мануфактуръ-коллегія была соединена съ бергъ-коллегіею, такъ какъ у нихъ былъ общій президентъ—фельдцейхмейстеръ Брюсъ. За то между коллегіями не встрѣчается одной, рекомендованной Петру еще Лейбницомъ, именно коллегіи полиціи. Полицейское дѣло лишь постепенно входило въ составъ государственныхъ учрежденій и въ теченіи почти всего XVIII ст. не имѣло отдѣльнаго учрежденія, довольствуясь одною должностію генералъ-полиціймейстера. Изъ этого не слѣдуетъ, чтобы Петръ не заботился объ этомъ предметѣ; напротивъ, изъ всѣхъ государей XVIII столѣтія, кромѣ Екатерины II, онъ больше всѣхъ заботился о полицейскихъ вопросахъ. Но учреждать для нея отдѣльнаго установленія онъ не считалъ необходимымъ; для важнѣйшихъ вопросовъ высшей полиціи у него были сначала Преображенскій приказъ, а послѣ тайная канцелярія, для прочихъ же полицейскихъ вопросовъ онъ считалъ совершенно достаточною дѣятельность губернаторовъ, воеводъ, земскихъ коммиссаровъ и другихъ чиновниковъ провинціи [1]).

Въ какомъ отношеніи должны были стать коллегіи къ мѣстному

---

[1]) Не говоря уже о томъ, что губернаторы были обязаны полицейскою дѣятельностію (см. Г. Андреевскій, id, стр. 121—126), Петръ соединялъ полицейскія обязанности съ такими должностями, которыя на первый взглядъ не имѣли ничего полицейскаго; фискалъ конечно былъ custos morum, но земскіе коммисары, „которыхъ главнѣйшая должность въ томъ состоитъ чтобъ въ повѣренномъ имъ уѣздѣ въ надлежащее и указное время всѣ Е. Ц. В. доходы сбирали и приписывали“, не ушли отъ сихъ обязанностей. Напр., „земскому же коммисару какъ возможно и пристойно въ своемъ уѣздѣ старатися, чтобъ подданные при всѣхъ случаяхъ страху Божію и добродѣтели, къ добрымъ поступкамъ, правдѣ и справедливости ко всѣмъ людямъ, тако жъ къ подданнѣйшей вѣрности и покорности Е. Ц. В. обучены и наставливаны были; тако жъ чтобъ они своихъ дѣтей въ такихъ добрыхъ порядкахъ воспитали, и сколь возможно читанію и письму обучали, къ тому жъ никому никакого плутовства, татьбы, обмана, богохуленія, прелюбодѣянія, содомскаго и прочихъ всякихъ грѣховъ не попускать“... П. С. З. № 3295 п. 2 и 20.

управленію съ одной и къ сенату съ другой стороны? Этотъ вопросъ не былъ окончательно разрѣшенъ самимъ законодателемъ и былъ предоставленъ практикѣ и историческому ходу событій. Впрочемъ, уже съ самаго начала можно было опредѣлить нѣкоторыя послѣдствія того положенія коллегій, въ которое они были поставлены, круга ихъ вѣдомства и самой ихъ организаціи. Прежде всего нельзя не замѣтить, что не всѣ коллегіи должны были одинаково относиться къ провинціямъ, хотя всѣмъ имъ дано право посылать указы губернаторамъ. Нѣкоторыя должны были вовсе извлечь извѣстныя дѣла изъ вѣдомства губернскихъ властей, сосредоточивъ ихъ въ столицѣ; таковы, напр., коммерцъ- и мануфактуръ-коллегіи — онѣ не имѣли инстанцій въ провинціяхъ и всѣ цѣликомъ сосредоточивались въ столицѣ. Другія выработали себѣ порядокъ инстанцій съ совершенно независимымъ кругомъ вѣдомствъ; онѣ имѣли инстанціи въ губерніяхъ, но инстанціи независимыя отъ областного начальства, какъ, напр., юстицъ-коллегія. По примѣру шведскаго уложенія, ей поручено создать въ главнѣйшихъ городахъ надворные суды, главные суды по губернскимъ городамъ и низшіе въ малыхъ [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ губернаторамъ и другимъ мѣстнымъ властямъ строго воспрещено вмѣшиваться въ дѣла юстиціи [2]). Въ отношеніи къ третьимъ, областные начальники стали посредствующими инстанціями по главному роду своей дѣятельности, какъ, напр., въ отношеніи къ камеръ-коллегіи. Наконецъ, въ послѣднихъ сосредоточились такія дѣла, которыя давно были выдѣлены изъ областей или рѣдко къ нимъ относились—это такъ называемыя первыя государственныя коллегіи, игравшія впослѣдствіи такую видную роль въ борьбѣ съ властію сената.

Такимъ образомъ для исторіи областного управленія выдѣляется значеніе камеръ- и юстицъ-коллегій. Чрезъ нихъ центральное правительство главнымъ образомъ дѣйствовало на провинцію. Между ними двумя распредѣляется вся масса мѣстныхъ должностей. Такъ ландраты и коммиссары отданы въ вѣдѣніе камеръ-, а ландрихтеры—юстицъ-коллегіи. Затѣмъ все областное управленіе было отдано въ главное распоряженіе камеръ-коллегіи [3]). Первенствующее значеніе этихъ

---

[1]) П. С. З. №№ 3201, 3202, 3261 п. 2.

[2]) П. С. З. № 3295. „А что отъ юстиціи въ уѣздѣ принадлежитъ, то впредь губернатору или воеводѣ и земскому коммиссару до онаго дѣла не имѣть; но Е. Ц. В. о томъ соизволилъ опредѣлить, чтобъ во всякой губерніи, или въ знатныхъ городахъ вышній судъ, а въ уѣздѣ нижній учреждены и надлежащими регулы удовольствованы были“... Также № 3282, гдѣ московскому губернатору строго наказано не вмѣшиваться въ судейскія дѣла, но, въ случаѣ нужды, писать въ юстицъ-коллегію.

[3]) П. С. З. №№ 3337, 3354, 3495. Сенатскій, о послушаніи губернаторамъ, вице-губернаторамъ и воеводамъ камеръ-коллегіи. № 3500 о подачѣ вѣдомостей изъ камеръ-

коллегій для областей видно также изъ того, что при нихъ только развилась система фискаловъ со всѣми инстанціями, и всѣ фискальскія дѣла отданы въ вѣдѣніе одной юстицъ-коллегіи. Хотя генеральный регламентъ даетъ каждой коллегіи своего фискала, который долженъ вездѣ наблюдать за исполненіемъ ея указовъ и ограждать ея интересы, но ни одинъ изъ этихъ фискаловъ не имѣлъ такой лѣстницы подчиненныхъ фискаловъ, какую имѣлъ фискалъ юстицъ-коллегіи (государственный оберъ-фискалъ) и камеръ-коллегія, въ лицѣ земскихъ фискаловъ. Должности фискаловъ при другихъ коллегіяхъ до того блѣдны и незамѣтны, что законодатель, учредивъ ихъ, потомъ уже не обращаетъ на нихъ никакого вниманія. Причина этого понятна; фискальская должность дѣятельна и дѣйствительна только тогда, когда она построена на іерархическомъ началѣ, когда цѣпь ихъ завязывается въ низшемъ административномъ дѣленіи страны и оканчивается у верховной власти; поэтому истинное значеніе должность эта могла получить только въ такихъ коллегіяхъ, которыя шли, такъ сказать, вглубь страны, каковы были камеръ- и юстицъ-коллегіи. Скоро выдѣлились они особнякомъ отъ всѣхъ прочихъ коллегій, выдѣляя вмѣстѣ съ собою финансовое и судебное вѣдомство, на которыхъ впослѣдствіи главнымъ образомъ опиралась дѣятельность сената [1]). Прочія коллегіи не имѣли инстанцій въ губерніи. Желая пользоваться помощію мѣстныхъ лицъ, они должны были опираться на тѣ учрежденія, которыя уже фактически находились въ распоряженіи другихъ коллегій. Это совмѣстное пользованіе одними и тѣми же агентами, могло происходить на неравныхъ правахъ. Полнаго равенства, конечно, существовать не могло уже потому, что одна коллегія, по роду своихъ занятій, не нуждалась въ такихъ частыхъ сношеніяхъ съ провинціальными учрежденіями, какъ другія; оттого многія коллегіи прошли безъ всякаго слѣда для областей. Напротивъ, другія вѣдомства стремились занять верховное положеніе въ провинціи, опираясь на свое могущество въ столицѣ. Незадолго до учрежденія коллегій, сенатъ долженъ былъ издать указъ, запретившій воинскимъ начальникамъ принимать жалобы по гражданскимъ дѣламъ [2]). Но впослѣдствіи само прави-

---

коллегіи въ сенатъ о чинахъ чиновниковъ, вступившихъ по губерніямъ въ управленіе дѣлъ и о данныхъ имъ инструкціяхъ. № 3468 реглам. камеръ-коллегіи п. 12: „понеже опредѣленіе земскихъ чиновъ, а именно, надзирателей сборовъ, *фискаловъ*, межевщиковъ, коммиссаровъ, писарей, избраніе оныхъ и апробація точію зависитъ отъ камеръ-коллегіи“...

[1]) Подъ именемъ финансовой дѣятельности здѣсь разумѣется вся совокупность вопросовъ, относящихся до государственнаго хозяйства, въ обширномъ смыслѣ этого слова.

[2]) П. С. З. № 3105.

тельство поручаетъ надзоръ за губернаторами полковникамъ,—командующимъ расположенными въ уѣздахъ полками [1]). Такъ начинаются уже неясныя отношенія, которыя должны были впослѣдствіи повести къ важнымъ затрудненіямъ и столкновеніямъ.

Кромѣ юстицъ- и камеръ-коллегій, всѣ остальныя сосредоточиваютъ весь интересъ управленія въ столицѣ. Такая значительная масса верховныхъ мѣстъ, исключительно центральнаго управленія, не могла не отразиться на учрежденіи сената. До настоящаго времени, онъ былъ единственнымъ средоточіемъ администраціи, финансоваго управленія, суда, а теперь ихъ явилось девять, причемъ каждое получило право посылать указы, сноситься непосредственно съ государемъ чрезъ своихъ президентовъ и, при неточности тогдашнихъ законовъ, довольно независимо управлять своимъ вѣдомствомъ. Сенатъ долженъ былъ лишиться той доли непосредственнаго управленія, которую онъ имѣлъ при прежней системѣ. Это было естественно. Имѣя установленія, каждое спеціально назначенное для извѣстной части администраціи, естественно было изъять эти дѣла изъ вѣдомства учрежденія, гдѣ они были смѣшаны безъ всякой системы и гдѣ, при малолюдствѣ членовъ и разнообразіи дѣлъ, государственные интересы терпѣли, быть можетъ, значительный ущербъ. Всѣ дѣла, производившіяся въ сенатѣ, были разосланы по всѣмъ коллегіямъ по принадлежности [2]); по крайней мѣрѣ относительно юстицъ-коллегіи сохранились по этому поводу значительныя подробности. Губернаторы поставлены въ зависимость отъ коллегій; имъ предоставлено даже право штрафовать ихъ, не сносясь съ сенатомъ. Въ строгомъ смыслѣ коллегіями должно было заканчиваться каждое дѣло. Не говоря уже о коллегіяхъ, не знавшихъ инстанцій, въ самомъ судѣ, наиболѣе щекотливомъ вопросѣ Россіи, вопросѣ, въ которомъ русскій человѣкъ не рѣшался остановиться, не дойдя до самаго государя,—здѣсь замѣтно стремленіе сдѣлать коллегію послѣднею законною инстанціею, устранивъ отъ Сената совершенно не идущую къ нему судебную дѣятельность. Въ 1718 году право подавать въ сенатъ жалобы выставляется, какъ особая милость, причемъ просьбы подаются вовсе не въ сенатъ, а сенатскому секретарю, и затѣмъ вовсе запрещены жалобы лично Государю. Наиболѣе отразилось это намѣреніе въ учрежденіи рекетмейстера. Еще до учрежденія этой должности, Петръ заботился уже объ облегченіи сената, заваленнаго просьбами. Въ 1720 г. съ этою цѣлью къ сенату прикомандированъ былъ особый чиновникъ, „особа знатная“, который долженъ былъ принимать жалобы, разсматривать, въ какой коллегіи

---

[1]) П. С. З. № 4535 п. 20.

[2]) П. С. З. №№ 3224, 3280, 3293, особ. 3255, 3286, 3320.

какое дѣло производится, имѣть на томъ настояніе и только въ крайнемъ случаѣ докладывать сенату. Знатная персона впослѣдствіи превращается въ генералъ-рекетмейстера, котораго можно назвать отводомъ сенатскимъ отъ судебныхъ дѣлъ, и вообще отъ занятій, предоставленныхъ коллегіямъ, въ силу ихъ наказовъ и регламентовъ [1]).

Если, такимъ образомъ, дѣятельность сената, какъ непосредственнаго правителя, была заслонена дѣятельностію коллегій, если онъ могъ отстраниться отъ мелочей администраціи удачнѣе, чѣмъ при той системѣ управленія, когда на его попеченіи оставалось много чисто государственныхъ интересовъ, не входящихъ въ задачу губернскихъ властей, тѣмъ ярче должно было выступить его значеніе, какъ контролирующаго и объединяющаго начала въ государственномъ механизмѣ. Понимая особыя отношенія и задачи сената, Петръ поспѣшилъ опредѣлить его организацію и обозначить его мѣсто въ ряду другихъ учрежденій. Въ тотъ же годъ, какъ учреждены были коллегіи, сенатъ получилъ новую организацію. На первый взглядъ можно было подумать, что онъ долженъ составить какое-то дополненіе къ коллегіямъ, обязаннымъ разрѣшать тѣ только вопросы, которые затрудняли членовъ коллегій. По новому уставу сенатъ долженъ былъ состоять изъ президентовъ коллегій, кромѣ которыхъ никто не имѣлъ права входить въ сенатъ во время обсужденія дѣлъ. Кругъ дѣлъ опредѣленъ темно, засѣданія велѣно дѣлать по мѣрѣ надобности, причемъ президентъ, нуждающійся въ совѣтѣ своихъ товарищей, созываетъ ихъ чрезъ сенатскаго секретаря. О судебной дѣятельности сената также говорится, какъ о чемъ-то случайномъ: „также какая челобитная отъ насъ подписана будетъ, дабы розыскать между челобитчикомъ и юстицъ-коллегіумомъ“ [2]). Но вмѣстѣ съ тѣмъ признается значеніе сената, какъ постояннаго учрежденія. Губернаторы, хотя

---

[1]) П. С. З. № 3261 п. 5. „Въ случаѣ же, который можетъ свыше чаянія припасть, что оные жъ неудовольствованные челобитчики отъ своей не разумной продерзливости и онаго сената правосудіемъ не удовольствуются, потомъ имъ уже больше никуда своего челобитья не имѣть; понеже тотъ вышній сенатъ отъ Е. Ц. В. высокоповѣреннымъ есть и въ особахъ честныхъ и знатныхъ состоитъ, которымъ не только челобитчиковы дѣла, но и правленіе государства повѣрено есть; и кто дерзнетъ о томъ Его жъ Величеству бить челомъ, и тотъ смертному осужденію повиненъ будетъ“. Ср. кромѣ того № 3577, гдѣ вовсе не упоминается о жалобѣ на сенатъ. Съ такимъ трудомъ Петръ изгонялъ личное начало изъ русской администраціи! Въ старой Россіи, гдѣ лице значило все, народъ не могъ остановиться ни на одномъ изъ управляющихъ имъ лицъ, онъ успокоивался только тогда, когда доходилъ до высшаго лица въ государствѣ — царя. Съ трудомъ отставалъ онъ отъ этой привычки, когда учрежденія были поставлены на мѣсто лицъ, когда не психологическая, а формальная сторона начала преобладать въ нашемъ процессѣ.

[2]) П. С. З. №№ 3581, 3900, 3643.

были подчинены во всемъ коллегiямъ, мимо которыхъ они не могли писать, обязаны были однако рапортовать прямо въ сенатъ по всѣмъ дѣламъ, „которыя не прилежатъ къ коллегiямъ, яко о начатiи какой войны, мора, или замѣшанiя или какихъ припадковъ". Производство въ чины, „указы во всѣ государства давать", исполненiе Высочайшихъ повелѣнiй, посылка общихъ распоряженiй по всему государству — все это требовало учрежденiя постояннаго. Сенату предоставлено было право назначать во всѣ должности во всемъ государствѣ, т.-е. служилое сословiе было окончательно передано въ его единственное распоряженiе. Сосредоточивая въ себѣ дѣла, касающiяся высшихъ государственныхъ вопросовъ, распредѣляя должности между членами сословiя, находящагося въ его полномъ распоряженiи, сенатъ долженъ былъ сдѣлаться главнымъ мѣстомъ надзора за правильностiю дѣйствiй коллегiй и естественнымъ блюстителемъ государственныхъ интересовъ. Скоро начинаетъ онъ сознавать свое значенiе и старается пропускать дѣятельность коллегiй чрезъ свой бдительный контроль. Такъ онъ потребовалъ, чтобы всѣ коллегiи и канцелярiи присылали къ нему для утвержденiя копiи съ состоявшихся въ нихъ указовъ, безъ чего имъ запрещено было ихъ печатать и публиковать. Далѣе, на камеръ- и комерцъ-коллегiи и штатсъ-контору возложена была обязанность представлять сенату въ началѣ каждаго года о приходѣ и расходѣ суммъ, объ остаточномъ провiантѣ, объ остаточныхъ суммахъ и доимкахъ [1]). Каждые полгода надлежащiя управленiя должны были присылать въ сенатъ вѣдомости объ обучающихся въ школахъ, о размноженiи фабрикъ и мануфактуръ и объ успѣхахъ горнаго дѣла. Генеральный регламентъ повелѣваетъ коллегiямъ „не отложно исполнять сенатскiе указы"; получая ихъ, коллегiи немедленно должны были рапортовать ему, въ противномъ случаѣ онѣ подвергались штрафу; такому же штрафу подвергались онѣ за неприсылку во время требуемыхъ сенатомъ отчетовъ [2]).

Особенную же важность получилъ сенатъ вслѣдствiе того обстоятельства, что дѣла служилаго сословiя сосредоточивались все болѣе и болѣе въ его распоряженiи. Вскорѣ послѣ учрежденiя коллегiй, Петръ круто рѣшился покончить съ помѣстнымъ дворянствомъ, вызвавъ его изъ деревень. Не задолго до своего отправленiя въ персидскiй походъ, онъ издалъ нѣсколько указовъ, въ которыхъ громко высказывается нетерпѣнiе грознаго монарха; кромѣ распоряженiй, сдѣланныхъ въ концѣ 1721 г., въ 1722 г. вновь объявлено всему

---

[1]) №№ 3500, 3801, 3804; см. тоже мнѣнiе объ этомъ предметѣ въ ст. г. Гагемейстера О законахъ Петра Вел. (Ж. М. Н. Пр. за 1836 г. Iюль и Августъ).

[2]) №№ 3934, 3948, 4447.

шляхетству и отставнымъ офицерамъ о явкѣ въ Москву подъ страхомъ шельмованія. Вмѣстѣ съ тѣмъ приказано сенату явившихся осмотрѣть, распредѣлить въ коллегіи и надворные суды, а имена неявившихся прибить съ барабаннымъ боемъ къ висѣлицѣ [1]). Окончательно досталась въ распоряженіе сената судьба дворянства съ учрежденіемъ при немъ должности герольдмейстера. Указомъ 5 февраля 1722 года новому сановнику поручено вѣдать „Его Императорскаго Величества всего государства, дворянъ вышнихъ и нижнихъ, прежнихъ и нынѣшнихъ военныхъ, гражданскихъ и придворныхъ чиновъ и ихъ дѣтей“. Всѣ мѣста, гдѣ прежде вѣдались служилые люди: разрядъ, военная и адмиралтейская коллегіи, должны были доставить ему всѣ находившіяся въ нихъ свѣдѣнія. Онъ долженъ былъ заботиться о доставленіи имъ воспитанія: „пока академіи исправятся учинить краткую школу“. Онъ обязанъ былъ имѣть на готовѣ достаточное число запасныхъ дворянъ, на случай требованія со стороны сената, который опредѣлялъ во всѣ должности. Независимо отъ того, сенатъ долженъ былъ заботиться и о другой части служилаго сословія. Въ 1721 г. Петръ приказалъ учредить школу подъ вѣдѣніемъ сената для обученія подьячихъ ариѳметикѣ и счетоводству [2]).

Все это составляло важный и серьезный шагъ къ объединенію администраціи; мы видѣли, что древняя Россія не имѣла другихъ средствъ къ установленію единства между государственными органами, какъ именно это однообразіе и плотность служилаго сословія. Послѣ учрежденія коллегій потребность этого единства ощущалась, быть можетъ, болѣе, чѣмъ въ старой Россіи. Выдѣленіе различныхъ органовъ изъ безформенной правительственной массы, совершившееся подъ вліяніемъ теорій и заимствованій, слѣдовательно болѣе рѣзкое, чѣмъ когда процессъ этотъ является продуктомъ исторической жизни, могло повести къ серьезнымъ неудобствамъ. При развитіи каждаго организма, происходитъ не только развитіе частей, но и слитіе ихъ. Въ обыкновенномъ, историческомъ порядкѣ, части эти сливаются тѣмъ же самымъ физіологическимъ путемъ, какимъ произошло самое выдѣленіе; но въ государствахъ, управляющихся теоріями и заимствованіями, такое объединеніе нуждается въ искусственныхъ комбинаціяхъ законодательства. Практическій смыслъ Петра, желая сдѣлать такимъ объединяющимъ мѣстомъ сенатъ, прежде всего предоставилъ въ его распоряженіе то, на чемъ основывалось возможное единство старой русской администраціи—служилое сословіе. Такимъ

---

[1]) №№ 3874, 3897. Подробности этого замѣчательнаго смотра см. у Бюшинга т. IX, записки Бассевича, стр. 346 (пом. также въ Русскомъ архивѣ 1865 г., стр. 210).

[2]) П. С. З. №№ 3896, 3845.

образомъ, этотъ элементъ явился первымъ и, быть можетъ, главнымъ средствомъ въ рукахъ сената, для вліянія на центральную и мѣстную администрацію.

Это средство Петръ взялъ отъ старой Россіи; подъ иностранными названіями герольдіи, герольдмейстера, таились элементы, относившіеся ко всему прошедшему государственному быту, какъ необходимое историческое послѣдствіе централизаціи служилаго сословія и паденія мѣстныхъ учрежденій [1]). Но та же государственная жизнь развила, и примѣръ иностранныхъ государствъ подкрѣпилъ, необходимость другого средства объединенія государственныхъ органовъ— контроль. Необходимость контроля всегда является въ государствѣ, управляемомъ сверху внизъ, въ особенности же тогда, когда на верху стоитъ теорія, а внизу неопытная, необразованная масса. Почти каждое дѣло требовало восхожденія къ верховной власти, вызывало ея непосредственное толкованіе. Является понятіе о единообразномъ примѣненіи закона, объ общихъ интересахъ правосудія, единствѣ финансовой администраціи и т. д.

Трудно рѣшить a priori, какую форму долженъ принять этотъ контроль, гдѣ должно находиться средоточіе контролирующей власти. Въ правленіи парламентарномъ такою силой являются палаты и отчасти суды. Въ чисто представительномъ правленіи она предоставляется или главѣ исполнительной власти или удерживается за палатами, какъ, напр., въ Швеціи, гдѣ учрежденіе государственнаго фискала указываетъ именно на эту контролирующую власть сейма. Въ Россіи Петра I власть эта должна была сосредоточиться въ учрежденіи, которому государь давно предоставилъ высшую власть въ государствѣ, въ учрежденіи, „собиравшемся вмѣсто Его Царскаго Величества персоны". Первое время, преобразователю очевидно казалось, что цѣль будетъ достигнута, если сенатъ составится изъ верхушекъ высшихъ учрежденій. Составленный изъ президентовъ коллегій, онъ долженъ будетъ слить въ одно цѣлое всѣ различныя вѣдомства и направить ихъ дѣятельность къ одной цѣли. Но скоро опытъ доказалъ несбыточность такой надежды, и Петръ рѣшился пожертвовать первоначальною своею мыслію для того, чтобы прочно установить сенатъ, какъ высшее контролирующее учрежденіе. Указъ 1722 г. января 12 спѣшитъ исправить прежнюю ошибку; откровенно сознается онъ, „что сіе сначала не осмотря учинено, что нынѣ

---

[1]) Для тѣхъ, кто придаетъ слишкомъ много значенія иностраннымъ названіямъ петровскихъ должностей, самъ Петръ можетъ служить примѣромъ; ему все равно, какъ ни будетъ называться учреждаемая имъ должность: „надлежитъ быть при сенатѣ... Герольдмейстеру или *иной какой чинъ*, кто бъ дворянъ вѣдалъ и всегда представлялъ къ дѣламъ, когда спросятъ". (П. С. З. №№ 3877, 3909).

исправить надлежитъ, сіе и прочее, къ тому надлежащее...“. Мотивомъ къ новому устройству сената выставляется, что президенты коллегій не могутъ работать въ сенатѣ, будучи обременены занятіями каждый въ своей коллегіи. Но чрезъ нѣсколько строкъ становится ясно, что не эта причина заставила Петра выслать изъ сената коллежскихъ президентовъ, а именно желаніе доставить государству независимое, строгое, контролирующее учрежденіе [1]). Въ сенатъ велѣно прибавить членовъ изъ другихъ сановниковъ государства, а изъ президентовъ оставить въ немъ только президентовъ двухъ воинскихъ и иностранной коллегій. Этимъ путемъ все гражданское управленіе не только de jure, но и de facto было подчинено сенату и, чтобы усилить его надзирающую власть, Петръ велѣлъ „ревизіонъ-коллегіи быть въ сенатѣ, понеже едино дѣло есть, что сенатъ дѣлаетъ и не разсмотря тогда учинено было“ [2]). Наконецъ, хотя надъ мѣстнымъ управленіемъ стояли коллегіи, но скоро убѣдились въ необходимости ревизовать отъ времени до времени губернскія дѣла во всей ихъ совокупности. Тамъ, на мѣстѣ можно было провѣрить и успѣшныя дѣйствія самихъ коллегій. Такой надзоръ дѣйствительно введенъ тѣмъ, что ежегодно одинъ изъ сенаторовъ долженъ былъ отправляться въ качествѣ ревизора въ губерніи (П. С. З. № 3931). Такъ выяснился взглядъ преобразователя на учрежденіе правительствующаго сената; сосредоточивая высшія функціи правительственной власти, облеченный иногда властію законодательною, онъ, казалось, долженъ былъ закончить собою рядъ преобразованій, предпринятыхъ Петромъ съ цѣлію организаціи русскаго управленія, раздѣленія вѣдомствъ и проведенія коллегіальнаго начала по всѣмъ частямъ управленія.

---

[1]) П. С. З. № 3877..... „Дабы сенатскіе члены партикулярныхъ дѣлъ не имѣли, но непрестанно трудились о распорядкѣ государства, и правомъ судѣ, и смотрѣли бъ надъ коллегіями, яко свободные отъ нихъ; а нынѣ сами будучіе въ оныхъ, какъ могутъ сами себя судить“? Берхгольцъ и Бассевичъ единогласно подтверждаютъ, что перемѣна Петра была вызвана злоупотребленіями администраціи: „сильно поговариваютъ, что сенаторы не будутъ назначаться президентами коллегій. Въ оправданіе этой мѣры императоръ между прочимъ приводитъ то, что сенаторамъ и безъ того слишкомъ много дѣла въ сенатѣ, почему они и не могутъ надлежащимъ образомъ исправлять двѣ должности, между тѣмъ какъ это весьма важно и для государства, и для нето. Но настоящая причина, почему Е. И. В. дѣлаетъ такое измѣненіе, слѣдующая: такъ какъ сенаторы—вельможи, то сидящіе съ ними въ коллегіяхъ не осмѣливаются противорѣчить имъ и пляшутъ по ихъ дудкѣ, а отсюда рождается множество интригъ и несправедливостей“ (Берхгольцъ, ч. 2, стр. 47). „L'Empereur avait remarqué depuis longtemps l'inconvenient, d'avoir des sénateurs pour présidens des divers tribunaux; il en arrivait, que chacun de ces seigneurs restait le maitre de détourner la justice dans son département“ (Бассевичъ id).

[2]) Берхгольцъ, ibid.

ДОВЕРШЕНІЕ ПРЕОБРАЗОВАНІЙ И ГЕНЕРАЛЪ-ПРОКУРОРЪ.

Неутомимая законодательная дѣятельность Петра дала Россіи законы, основанные на одномъ государственномъ началѣ; „многими и несносными трудами своими" государь вылилъ старую правительственную массу въ стройные для того времени организмы; онъ нашелъ средства объединенія администраціи и контроля въ ряду созданныхъ имъ учрежденій. Механизмъ былъ готовъ, оставалось только ждать благихъ его результатовъ для государя и всей страны, какъ выражался Лейбницъ. Если не коллегіями, то сенатомъ оканчивалось разсмотрѣніе всякихъ дѣлъ судебныхъ, финансовыхъ, административныхъ; верховная власть начала ограничиваться законодательною дѣятельностію и общимъ направленіемъ хода государственнаго механизма, оставляя въ сторонѣ его подробности. Но неумолимая практическая жизнь предъявляла уже новыя требованія, представляла новыя задачи. Однѣ изъ нихъ пришлось разрѣшать самому преобразователю, другія повели за собою безпрерывныя колебанія въ администраціи послѣдующихъ царствованій.

Велико было довѣріе Петра къ коллегіальной формѣ, но еще больше было недовѣріе его къ членамъ коллегій. Полное собраніе законовъ наполнено борьбою съ неумѣніемъ, неопытностію и небрежностію коллежскихъ и сенатскихъ членовъ. Государь постоянно долженъ напоминать членамъ сената объ ихъ обязанности съѣзжаться для присутствія [1]), какъ имъ сидѣть, что говорить и какъ волокиты

---

[1]) П. С. З. №№ 2797, 2982, 3205, 3231, 3264, п. 8 и 9. 3895, 3934, 3948, и т. д. см. между прочимъ его рекомендацію, чтобы „въ засѣданіи лишнихъ словъ и болтовни не было, но то время ни о чемъ иномъ, только о настоящемъ говорить, также кто станетъ говорить рѣчи, другому не перебивать, но дать окончить и потомъ другому говорить, какъ честнымъ людямъ надлежитъ, а не какъ бабамъ торговкамъ".

не чинить; уже при самомъ учрежденіи коллегій, въ 1718 г., сенату данъ указъ о строгомъ наблюденіи за коллегіями, при чемъ генералу Ягужинскому приказано въ коллегіяхъ „часто сей нашъ указъ напоминать, побуждать и смотрѣть, также по вся мѣсяцы рапортовать себѣ, сколько которая коллегія въ который мѣсяцъ аванжировала, дабы видѣть ревностнаго и презорца“ [1]). Въ самомъ сенатѣ Петръ счелъ нужнымъ установить надзоръ за неопытными боярами, поручивъ порядокъ преній оберъ-секретарю, „дабы въ сенатѣ все было сдѣлано порядочно и суетныхъ разговоровъ, крику и прочаго не было“. Онъ же долженъ былъ наблюдать за тѣмъ, чтобы сенатъ поступалъ по силѣ ему данной должности. Не задолго до учрежденія генералъ-прокуроровъ подобная же должность была возложена на одного изъ офицеровъ гвардіи по очереди; больныхъ сенаторовъ велѣно свидѣтельствовать, а съ нерадивыхъ взыскивать за каждый день по 50 руб. штрафу. Въ 1724 г. „государь повелѣлъ прибавить въ прокурорскую должность чтобъ регламенты хранились такъ крѣпко во всемъ, какъ военный регламентъ, и смотрѣть того на крѣпко за всѣми членами и подчиненными, и чтобъ выбравъ изъ регламента, читать, такъ какъ солдатамъ и матросамъ читаютъ“ [2]). Вездѣ слышится и видится старая Россія, втиснутая въ иностранныя формы, неопытная и робкая.

Но надо быть близорукимъ юристомъ, чтобы основать на *этихъ данныхъ* предположеніе, что Петръ могъ отступить отъ своей системы изъ-за такихъ препятствій; ему ли, преобразователю Россіи, побѣдителю Шведовъ было останавливаться предъ тѣми затрудненіями, которыхъ единственный источникъ былъ *низкій уровень* образованія, постоянно повышавшійся вслѣдствіе неусыпныхъ заботъ Петра? Не здѣсь лежала причина реформъ въ сенатѣ и системѣ надзора, происшедшихъ въ послѣдніе три года его царствованія.

Благодаря его преобразованіямъ, самодержавная власть государя была обставлена учрежденіями прочными и сильными, которыя въ зародышѣ обѣщали спокойную и правильную систему администраціи.

Мы видѣли, что шаткость и неопредѣленность началъ старой русской администраціи, отсутствіе въ ней прочныхъ учрежденій проистекали изъ системы порученій, изъ того, что государи останавливались не на учрежденіяхъ, а на лицахъ, приказывая вести ту или другую часть управленія. Не обладая прочными законами, они не могли направлять дѣятельности этихъ лицъ; они могли только дать имъ порученіе и затѣмъ вполнѣ довѣриться имъ до тѣхъ поръ, пока грубыя злоупотребленія членовъ приказа не заставляли ихъ пере-

---

[1]) П. С. З. № 3205.

[2]) Голиковъ, Дѣянія Петра I, т. X, стр. 27.

дать эти дѣла другимъ лицамъ. Исчезла ли старая система при реформѣ Петра? Это сомнительно.

Въ западной Европѣ должности и учрежденія органически выросли изъ феодальной организаціи, слѣдовательно, не утратили своего дружиннаго характера; въ основаніи каждой изъ нихъ лежитъ (или лежало) воспоминаніе о сильномъ лицѣ, которое, по своему рожденію или праву, занималось извѣстнымъ порядкомъ дѣлъ. Очищая каждое почти учрежденіе отъ наслоеній позднѣйшаго времени, мы можемъ дойти до ядра, зерна этой должности, соединявшей въ себѣ въ тотъ отдаленной періодъ всѣ функціи удержанныя ею впослѣдствіи. Пирамида власти очертилась почти въ XIII ст.; съ тѣхъ поръ происходило только ея развитіе; каждой должности было отведено мѣсто, вѣковымъ опытомъ указано ея отношеніе къ верховной власти. У насъ система коллегій явилась вдругъ; она внесла только форму, но не начала. Коллегіи пришли на смѣну приказамъ, не удовлетворявшимъ требованіямъ государства слишкомъ большимъ развитіемъ личнаго начала; надо было обуздать самовластныхъ судей, распредѣлить дѣла по вѣдомствамъ. Но могла ли организація коллегій сама опредѣлить свои отношенія между собою и верховной властью? Могъ ли западъ указать намъ, въ какое положеніе должно стать такое-то учрежденіе къ государю, когда ни форма правленія, ни самое происхожденіе правительственныхъ мѣстъ не имѣло никакого сходства? Въ Россіи опредѣленіе взаимныхъ отношеній коллегій и сената между собою и къ верховной власти, было дѣломъ внутренней политики и законодательства страны, и это важное дѣло не было выполнено во время Петра I. Подробно описывая порядокъ дѣятельности, предметъ вѣдомства, ходъ занятій каждаго учрежденія, онъ не опредѣляетъ, гдѣ должна кончаться дѣятельность того или другого установленія. Дѣла были распредѣлены по ихъ роду, но вѣдомства не были разграничены по степени ихъ власти; коллегіи относятся къ сенату съ тѣми дѣлами, которыхъ сами не могутъ разрѣшить, сенатъ входитъ съ такими же дѣлами къ государю, но какія это дѣла, нигдѣ не опредѣлено съ точностію, подобно тому, какъ прежніе приказы также переносили дѣла въ боярскую думу по своему личному усмотрѣнію. Словомъ, всматриваясь въ значеніе коллегій, нельзя не прійти къ тому заключенію, что онѣ внесли къ намъ новую и лучшую организацію, но не измѣнили начала старой русской администраціи, принципа порученій, порученій неопредѣленныхъ, а потому широкихъ. Коллегіямъ была приказана администрація государства, какъ прежде того она была приказана боярамъ и служилымъ дворянамъ; перемѣна произошла только въ формѣ.

Нѣтъ сомнѣнія, что форма была лучше, опредѣленнѣе, болѣе до-

ступна контролю, чѣмъ организація прежнихъ приказовъ, и ей Петръ остался вѣренъ, несмотря на всѣ трудности, представляемыя невѣжественнымъ боярствомъ. Но въ то же время она внесла въ нашу административную жизнь явленіе, котораго не знала древняя Россія. Старая русская администрація, основанная на личномъ началѣ, не знала и не могла знать перерывовъ между верховною властію и учрежденіями. Составленная вся, въ цѣлости, изъ лицъ, начиная отъ царя и оканчивая судьями приказа, она представляла однородную массу, безъ пробѣловъ; боярская дума тѣсно сливалась съ особою царя, приказные судьи съ боярскою думою, воеводы съ приказами,—вездѣ одно и то же начало, та же организація. Совсѣмъ другое явленіе представила та же администрація, перелитая въ форму коллегій. Политическія тѣла не сливаются подобно лицамъ; коллегіи не могли уже составить безформенной массы русскаго управленія. Напротивъ, здѣсь это сліяніе вредитъ духу независимости и безпристрастія, какъ это и случилось съ сенатомъ, слитымъ съ коллегіями въ лицѣ ихъ президентовъ. Особенно сильно долженъ былъ чувствоваться этотъ пробѣлъ между сенатомъ и верховною властію. Онъ имѣлъ больше полномочія, чѣмъ боярская дума; онъ дѣйствовалъ именемъ Е. И. В.; его окончательному рѣшенію подлежали всѣ государственныя дѣла, кромѣ тѣхъ, которыя онъ самъ считалъ нужнымъ довести до свѣдѣнія государя, и, между тѣмъ, онъ отстоялъ отъ него гораздо далѣе, чѣмъ боярская дума, тѣсно связанная съ лицомъ монарха, при которомъ она имѣла только совѣщательный голосъ. Связь между монархомъ и сенатомъ, какъ высшею коллегіей, существовала только до тѣхъ поръ, пока императоръ засѣдалъ въ сенатѣ, какъ его президентъ, и дѣйствительно связь эта не нарушалась, пока Петръ, никогда не знавшій покоя, каждый день присутствовалъ при его совѣщаніяхъ. Но то, что было скрыто на время неутомимою дѣятельностью монарха, не могло не обнаружиться, когда годы, усталость и персидская война отвлекли Петра отъ мирныхъ занятій, когда монархъ пересталъ засѣдать въ сенатѣ, какъ въ самостоятельномъ учрежденіи, имѣвшемъ силу само въ себѣ; связь между ними уничтожилась. Сенату приказана вся земля и всѣ дѣла, для подданныхъ онъ послѣдняя инстанція, для чиновниковъ послѣднее учрежденіе; что же оставалось между нимъ и самодержавною властію? Неудобство это было ясно сознано и самимъ Петромъ и умнѣйшими изъ его сотрудниковъ [1]). Конечно, можно было вполнѣ довѣрить сенату, по-

---

[1]) Минихъ Ebauche, etc. „Il est très remarquable que ce grand Prince, dont la pénétration et les maximes d'Etat etoient des plus parfaites, avoit toujours en vue le grand vide qu'il y a entre la souveraineté despotique du Monarque de la Russie et

ложиться на его дѣятельность на пользу государства. Но что сталось бы съ личною дѣятельностію монарха, особенно въ то время, когда Россія нуждалась не только въ реформахъ, но и въ рукѣ, постоянно поддерживающей и направляющей начатое дѣло?

Если средство уничтожить личный произволъ и хаотическое состояніе администраціи Петръ видѣлъ въ иноземно-теоретическомъ, коллегіальномъ устройствѣ, средство удержать вполнѣ прежнюю связь и единство верховной власти съ учрежденіями Петръ нашелъ въ личномъ началѣ.

Въ сущности Петръ не отставалъ отъ него въ теченіе всего своего царствованія; дѣла, требовавшія особеннаго его вниманія и касавшіяся важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ въ данную минуту, поручались Петромъ довѣреннымъ лицамъ, мимо установленій. Нѣкоторые изъ его любимцевъ достигали въ этомъ отношеніи большой самостоятельности. Иногда имъ прямо поручалось извѣстное дѣло, съ предписаніемъ сенату способствовать имъ во всемъ. Иногда отдѣльныя части Имперіи состояли подъ особымъ управленіемъ лицъ, непосредственно доносившихъ обо всемъ государю. Обыкновенно высшій надзоръ за дѣлами въ государствѣ поручался особенно близкому лицу, имѣвшему вслѣдствіе этого обширное вліяніе на всю администрацію. Такъ, князь Меньшиковъ почти безъ перерыва управлялъ государствомъ въ теченіи довольно долгаго времени. Волею-не-волею приходилось отвести личному началу опредѣленное мѣсто въ ряду государственныхъ учрежденій.

Отъѣзжая въ персидскій походъ, Петръ рѣшился осуществить мысль, высказанную имъ не задолго передъ тѣмъ [1]). Въ собраніи высшихъ государственныхъ сановниковъ, составлявшихъ тогдашній сенатъ: Меньшикова, Апраксина, Головкина, Шафирова, Голицына и проч., Петръ объявилъ Ягужинскаго генералъ-прокуроромъ, приказывая сенаторамъ во всемъ его слушать. Приближенныя къ Петру лица поняли это такимъ образомъ, что государь переносилъ на него всю сумму довѣрія, которымъ онъ прежде отличалъ другихъ лицъ. Quelle maxime de soumettre les suffrages des premiers hommes de l'empire à celui d'un jeune homme etranger! восклицаетъ

l'autorité du sénat, et c'est par cette raison qu'il choisit toujours une personne capable de diriger le sénat et de gouverner, surtout dans l'absence du Monarque, tout l'empire", стр. 42.

[1]) Намѣреніе государя осуществить ее высказано имъ 12 января 1722 г. (П. С. З. № 3877); неизвѣстно, былъ ли назначенъ кто-либо до отъѣзда его въ Персію. По крайней мѣрѣ можно подумать, что кто-нибудь исполнялъ эту должность, такъ какъ скоро послѣ того состоялся указъ сидѣть въ сенатѣ, неотложно по три дня въ недѣлю и, ежели нужда будетъ, то и болѣе, когда генералъ-прокуроръ требовать будетъ (П. С. З. № 3895, 5 февр. 1722).

Минихъ. Въ сущности это было новымъ торжествомъ коллегіальнаго начала.

Всѣ лица, которыя по порученію Петра завѣдывали тою или другою частью, не входившею въ составъ коллегіальнаго, сенатскаго управленія, подъ конецъ не оправдали довѣрія Монарха. Меньшиковъ едва избѣжалъ ссылки, Шафировъ плахи. Личное начало въ этихъ нѣкоторыхъ частяхъ управленія естественно должно было сохранить свой старо-русскій типъ; оно не могло выработаться въ позднѣйшую административную машину; гдѣ только появлялось личное начало, тамъ слѣдовали за нимъ и спутники его—своекорыстіе и произволъ.

Для преобразователя стало ясно, что одновременное развитіе коллегіальнаго и личнаго начала отдѣльно одно отъ другого, какъ его дополненія, невозможно безъ ущерба государственной пользѣ. Въ то же время онъ видѣлъ, что нельзя обойтись безъ него въ Россіи, гдѣ исключительно коллегіальное устройство поведетъ къ значительному пробѣлу между административными установленіями и самодержавною властію. Высокій практичный смыслъ его нашелъ исходъ изъ этого затруднительнаго положенія; онъ положилъ, соединить то и другое начало въ одно цѣлое, обусловить ихъ развитіе и вліяніе одно другимъ, слить ихъ въ одно прочное и незыблемое учрежденіе, гдѣ правильность и независимость коллегіальнаго устройства была бы соединена съ быстротою и гибкостію единоличнаго состава, гдѣ лица входили бы, однако, лишь какъ дополненіе коллегіи, составляющей основной типъ всего устройства. Лучшимъ къ этому средствомъ онъ считалъ обставить высшее правительственное мѣсто такими личными должностями, которыя усиливали бы въ немъ быстроту дѣйствій, не уменьшая основательности и независимости обсужденія. Такъ, не задолго до окончательнаго установленія должности генералъ-прокурора, сенату даны были рекетмейстеръ и герольдмейстеръ, изъ которыхъ одинъ давалъ ему возможность ускорять и повѣрять движеніе правосудія [1]), а другой давалъ ему возможность окончательно объединить служилое сословіе для государственныхъ цѣлей. Учрежденіе генералъ-прокуроровъ было послѣднимъ шагомъ на этомъ пути. Онъ уже не учреждался для спеціальныхъ цѣлей, подобно рекетмейстеру и герольдмейстеру; онъ былъ учрежденъ для всѣхъ государственныхъ дѣлъ; сенатъ былъ *коллегіей*, а генералъ-прокуроръ *лицемъ*, сосредоточившимъ въ себѣ всю тогдашнюю администрацію. На ихъ совокупной дѣятельности должна была основаться съ этихъ поръ вся система нашего управленія. Отъ частныхъ случаевъ, отъ отдѣльныхъ

---

[1]) См. тоже мнѣніе у г. Гагемейстера, id. Іюль стр. 73: „Сенатъ занимался ревизіею всѣхъ дѣлъ, изъ коллегій чрезъ рекетмейстера къ нему поступавшихъ“.

порученій, отъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, личное начало возвысилось наконецъ до систематическаго учрежденія; должность генералъ-прокурора воплотила и резюмировала личное начало, подобно тому какъ сенатъ начало коллегіальное. Рѣшить, въ какомъ отношеніи они должны были находиться между собою, было конечно дѣломъ исторіи, но при Петрѣ они уравновѣшены, по крайней мѣрѣ въ теоріи, такъ что не было никакого основанія опасаться за крѣпость коллегіальныхъ учрежденій; личное начало было введено въ нихъ на столько, чтобы поддерживалась необходимая связь между ними и верховною властію и устанавливалась возможность надзора со стороны государя.

Основательность этого замѣчанія можно видѣть изъ двухъ документовъ, которыми устанавливалась въ послѣдній разъ должность сената и генералъ-прокурора. Тѣсно связывается между собою значеніе того и другого; Петръ какъ будто ждалъ этой новой должности, чтобы окончательно передать сенату все управленіе и сдѣлать его высшимъ правительственнымъ мѣстомъ Имперіи.

Указы о должности сената и генералъ-прокурора [1]) такъ тѣсно связаны между собою, что ихъ нельзя иначе разсматривать какъ вмѣстѣ; статьи одного совершенно дополняютъ статьи другого.

Сенатъ пересталъ быть сеймомъ коллежскихъ президентовъ; онъ составилъ особое сословіе, избираемое государемъ изъ лицъ первыхъ трехъ классовъ. Имъ принадлежитъ рѣшеніе и обсужденіе дѣлъ; коллегіальное начало проведено здѣсь вполнѣ. Обязанности его заключаются въ томъ же, въ чемъ они состояли по указу 1718 г., съ нѣкоторыми лишь измѣненіями и дополненіями. Во-первыхъ, ему принадлежитъ разрѣшеніе недоумѣній, возникающихъ въ коллегіяхъ; въ этихъ случаяхъ президенты должны сами приходить въ сенатъ и чрезъ генералъ-прокурора объявлять о возникшемъ сомнѣніи. Генералъ-прокуроръ предлагаетъ дѣло сенату, а если и сенатъ не можетъ рѣшить дѣло, то генералъ-прокуроръ представляетъ его государю съ своимъ мнѣніемъ. Сенатъ назначаетъ во всѣ должности; въ немъ объявляются чины, онъ даетъ указы во всѣ государства, распоряжается служилымъ сословіемъ, находящимся въ завѣдываніи герольдіи [2]), всѣ мѣста страны отданы въ его полное распоряженіе, словомъ не только ни одно изъ правъ и преимуществъ, данныхъ сенату, не уменьшилось, но эти права и преимущества даже расширились и развились въ указѣ 27 апрѣля 1722 года; ниже мы уви-

---

[1]) П. С. З. 27 апрѣля 1722 г., №№ 3978 и 3979.

[2]) 3978 ст. 5, 6, 7 „во всѣ вышеписанные чины, въ которыхъ надлежитъ быть изъ дворянъ, на каждое былое мѣсто по вѣдомостямъ изъ коллегій и изъ прочихъ мѣстъ, изъ которыхъ требовано будетъ, велѣть представлять герольдмейстеру по два, или по три человѣка достойныхъ... изъ оныхъ сенату опредѣлять достойныхъ“.

димъ, съ какою новою энергіею онъ дѣйствуетъ на всѣ части управленія.

Между тѣмъ должность генералъ-прокурора какъ будто лишаетъ его нѣкоторой доли самостоятельности. Онъ обязанъ сидѣть въ сенатѣ для наблюденія, дабы сенатъ „должность свою хранилъ" и какъ слѣдуетъ отправлялъ. Онъ руководитъ сенатскими преніями, не допуская сенаторовъ до излишнихъ разговоровъ и брани, для чего онъ вооруженъ тѣми же средствами, какія были прежде даны сенатскому оберъ-секретарю и офицеру гвардіи, присутствовавшему при сенатѣ, именно назначалъ по песочнымъ часамъ срокъ для обсужденія вопроса, останавливалъ черезчуръ пылкія мнѣнія, бралъ съ бранившихся сенаторовъ штрафъ, въ нужныхъ случаяхъ доносилъ даже Государю. Онъ останавливаетъ неправильныя, по его мнѣнію, опредѣленія сената, по выбору своему даетъ или новый срокъ для пересмотра дѣла или докладываетъ Его Императорскому Величеству. Въ его управленіи находится канцелярія сената, подъ его начальствомъ она пріобрѣтаетъ новое значеніе и вмѣстѣ съ нимъ рѣзко выдѣляется, какъ совершенно особый элементъ, изъ учрежденія сената. Всѣ рапорты и доношенія губернаторовъ и другихъ подчиненныхъ учрежденій дѣлаются не иначе, какъ чрезъ канцелярію, слѣдовательно, всѣ дѣла проходятъ чрезъ руки генералъ-прокуроровъ. Всѣ эти распоряженія ясно доказывали, что Петръ старался поправить неизбѣжные недостатки новаго въ Россіи коллегіальнаго устройства, но думалъ ли онъ о возвращеніи къ личному управленію, это еще вопросъ, подлежащій сильному сомнѣнію. Подобныя права генералъ-прокурора доказываютъ неопытность политическую и административную невоспитанность членовъ сената и коллегій, но не доказываютъ перемѣны въ системѣ законодательства. Напротивъ, вся забота генералъ-прокуроровъ и подчиненныхъ ему лицъ направлена къ тому, чтобы придать дѣятельности коллегій болѣе значенія, единства и крѣпости. Въ прежнее время сенатъ мало имѣлъ средствъ слѣдить за исполненіемъ своихъ указовъ; этого не дозволяли ни составъ его, ни многосложность его занятій. Теперь одною изъ главныхъ обязанностей генералъ-прокуроровъ было „на крѣпко смотрѣть, чтобы въ сенатѣ не на столѣ только дѣла вершились, но самымъ дѣйствіемъ по указамъ исполнялись, въ чемъ онъ долженъ спрашивать у тѣхъ, кто на что указы получилъ". Какъ только указъ былъ подписанъ сенаторами, генералъ-прокуроръ приводилъ въ движеніе всѣ подчиненные ему органы, чрезъ экзекутора или особыми нарочными разсылалъ онъ ихъ по коллегіямъ и губерніямъ; имѣлъ у себя книгу, въ которую записывалъ время посылки указа, а въ другой графѣ отмѣчалъ время исполненія. Далѣе, онъ

долженъ поддерживать законодательную дѣятельность сената, „о которыхъ дѣлахъ указами ясно не изъяснено, о тѣхъ предлагать сенату, чтобы учинили на тѣ дѣла ясные указы,... а какъ составятъ, доносить намъ“; онъ обращаетъ вниманіе сената на всѣ упущенія въ администраціи, представляетъ ему всякія отношенія прокуроровъ, по которымъ сенатъ долженъ былъ дѣлать свои опредѣленія.

Наконецъ, онъ долженъ поддерживать связь сената съ государемъ; чрезъ него государь могъ удостовѣриться, вѣрно ли сенаторы понимаютъ его предначертанія и исполняютъ свою задачу хранителей законовъ и блюстителей государственныхъ интересовъ. „Чинъ сей яко око наше и стряпчій о дѣлахъ государственныхъ“, стоитъ всегда на сторожѣ и готовъ дать отвѣтъ монарху за всякое неисполненіе законовъ.

Устроенный въ интересахъ высшихъ центральныхъ учрежденій, институтъ этотъ не шелъ вглубь страны. Изъ него не сложилась всепроникающая система фискаловъ. Если система фискаловъ шла снизу вверхъ, останавливаясь только тамъ, гдѣ начиналось центральное управленіе, прокуроратъ оканчивался именно тамъ, гдѣ начиналось мѣстное управленіе.

Мы видѣли, что учрежденіе фискаловъ отличалось тѣмъ, что никакъ не могло дойти до верховной власти, несмотря на то, что законодательство никогда не оставляло мысли соединить фискала съ государемъ непрерывною цѣпью учрежденій. Начальникъ фискаловъ —оберъ-фискалъ былъ подчиненъ сначала сенату, а потомъ юстицъ-коллегіи—должность же государственнаго фискала никогда не явилась. Напротивъ, генералъ-прокуроръ непосредственно исходилъ отъ верховной власти, но никогда не могъ пройти съ своими помощниками до мѣстныхъ учрежденій. Правда, фискаламъ велѣно доносить о всѣхъ злоупотребленіяхъ прокурорамъ и генералъ-прокурору, но это не было превращеніе фискальства въ прокуратуру. Законодательство не отставало отъ мысли продолжать учрежденіе фискаловъ совершенно независимо отъ генералъ-прокурора. Очевидно, что фискалы и генералъ-прокуроръ относятся къ совершенно двумъ различнымъ эпохамъ нашей законодательной дѣятельности и нашихъ учрежденій. Одни указываютъ на развитіе областныхъ учрежденій, на необходимость связи между ними и центральною властью, тогда еще немногосложною и соединенною съ лицемъ монарха самымъ тѣснымъ образомъ, другіе, напротивъ, показываютъ усложненіе центральныхъ органовъ и обособленіе ихъ отъ власти самодержавной. Одни объединяютъ администрацію мѣстную, другіе связываютъ органы центральные. Одни исчезаютъ безслѣдно, какъ только преемники Петра I возвратились къ прежней областной системѣ, и уже

не возстановляются въ прежнемъ своемъ видѣ, другіе падаютъ только съ ослабленіемъ главнаго правительственнаго мѣста, возстановляются съ возвышеніемъ сената, и продолжаютъ свою дѣятельность, хотя не находятъ уже въ провинціяхъ прежнихъ органовъ, и мирно уживаются съ властью воеводъ и губернаторовъ, по старой русской системѣ.

Было и еще существенное отличіе двухъ учрежденій; фискалы оберегали государственные интересы, тайно провѣдывали о преступленіяхъ и нарушеніяхъ указовъ; но нигдѣ имъ не дозволено принимать дѣятельное участіе въ обсужденіи предмета, напротивъ имъ это строго воспрещено; они не могутъ остановить опредѣленія ландрихтеровъ или ландратовъ. Генералъ-прокуроръ есть leader сенатскихъ преній, онъ „*инстигуетъ*“ ихъ дѣятельность, сдерживаетъ ихъ порывы, онъ останавливаетъ по своему усмотрѣнію сенатскія опредѣленія, назначаетъ сроки, даетъ протесты, переноситъ дѣло на разсмотрѣніе государя собственною властію. Фискалы — ходатаи по судебнымъ и финансовымъ дѣламъ; генералъ-прокуроръ — явно политическое учрежденіе, снабженное средствами надзора, протеста, хотя это не составляетъ сущности его должности, а одно изъ средствъ для ея лучшаго исполненія.

Въ первый періодъ реформъ Петра, высшіе органы фискальскаго учрежденія не получали инструкцій, опредѣлявшихъ ихъ обязанности. Напротивъ, подчиненные органы — провинціалъ-фискалы и фискалы получали уставы и подробныя инструкціи [1]). Ясно, что правительство полагало всю силу своей системы надзора въ нихъ; оберъ-фискалъ является только учрежденіемъ объединяющимъ, но личнаго дѣйствія не имѣетъ; онъ дѣйствуетъ только по доношеніямъ низшихъ фискаловъ. Напротивъ, здѣсь дѣятельная часть учрежденія есть самъ генералъ-прокуроръ; ему дана полная инструкція, впослѣдствіи постоянно пополняемая, о помощникахъ его не говорится ничего или очень мало. Такъ объ оберъ-прокурорѣ сказано только, что онъ помощникъ генералъ-прокурора, а о прокурорахъ сначала ничего не было сказано, а потомъ занятія ихъ смутно описаны въ адмиралтейскомъ регламентѣ и прочимъ коллегіямъ велѣно сообразоваться съ этимъ регламентомъ [2]).

Въ должности адмиралтейскаго прокурора вычисляются тѣ же обязанности, какія исчислены въ инструкціи генералъ-прокурора, съ тою только разницею, что ему предоставлено право надзора, безъ такого дѣятельнаго участія въ самомъ исполненіи указовъ, какъ это

---

[1]) См. выше.

[2]) П. С. З. № 3937, гл. 2 и № 3981, 4008.

предоставлено его начальнику. Очевидно, законодатель считалъ свою мысль достаточно изъясненною въ инструкціи генералъ-прокурора и избѣгаетъ повтореній; „единымъ словомъ чинъ сей есть око генералъ-прокурора въ сей коллегіи".

Прежній надзоръ за фискалами былъ главнымъ образомъ предоставленъ провинціалъ-фискаламъ, которые два раза въ годъ обязаны были объѣзжать свою губернію; оберъ-фискалъ, по ихъ доношеніямъ, только представлялъ фискаловъ на судъ сената. Напротивъ, здѣсь вся сила надзора за подчиненными органами сосредоточивается въ генералъ-прокурорѣ.

Въ теченіи всего времени господства Петровскихъ учрежденій существовало это рѣзкое отличіе одного учрежденія отъ другого, до такой степени, что правительство считало возможнымъ возстановлять одно учрежденіе безъ другого. Только въ царствованіе Екатерины II, при коренномъ измѣненіи правительственныхъ взглядовъ, оба эти учрежденія успѣли слиться, а вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ мы увидимъ ниже, измѣнился и самый характеръ генералъ-прокуроровъ. Учрежденіе фискаловъ осталось связаннымъ съ интересами областного управленія, прокураторія съ центральными учрежденіями.

Въ этомъ качествѣ центральнаго установленія, прокуроратъ не пошелъ далеко. Сначала онъ былъ учрежденъ при коллегіяхъ, а послѣ при надворныхъ судахъ, считавшихся также центральными установленіями, хотя они были расположены въ областныхъ городахъ [1]). Они слѣдятъ за правильностію дѣлопроизводства и исполненіемъ закона въ тѣхъ мѣстахъ, при которыхъ они учреждены, но не обязаны дѣйствовать въ интересахъ того дѣла, для котораго установлены самыя коллегіи. Они ничего не обязаны „тайно провѣдывать и доносить", а сами, напротивъ, пользуются доносами фискаловъ, какъ спеціальнаго учрежденія, и даже постороннихъ лицъ.

Фискальское учрежденіе проникало въ подробности управленія, генералъ-прокуроръ и его помощники служили только орудіемъ къ объединенію и общему контролю администраціи. Чѣмъ больше выясняется значеніе сената, какъ объединяющаго и контролирующаго учрежденія, тѣмъ замѣтнѣе становится и различіе генералъ-прокурора отъ фискальской должности.

Такимъ образомъ Петръ при жизни своей долженъ былъ прибѣгнуть къ тому элементу, противъ котораго онъ боролся цѣлую жизнь. Слишкомъ еще сильно было личное начало въ Россіи, чтобы не заявить свои права на существованіе самымъ энергическимъ образомъ. Коллегіи оказывались несостоятельными, администрація грозила

---

[1]) П. С. З. № 3880.

превратиться въ орудіе формальныхъ тонкостей, отписки и справокъ тамъ, гдѣ коллегіальное начало было уважаемо, и въ орудіе произвола того или другого лица, гдѣ члены коллегіи уничтожались предъ лицомъ президента. Личнаго начала нельзя уничтожить въ управленіи; тѣмъ менѣе можно было уничтожить его въ Россіи, гдѣ оно получило право гражданства. Началу этому необходимо было отвести мѣсто въ новыхъ учрежденіяхъ, съ тѣмъ чтобы оно и коллегіальный принципъ выяснились, другъ друга ограничили и сложились наконецъ въ стройную систему управленія. Затѣмъ, ужились-ли бы эти начала или одно изъ нихъ одержало бы верхъ надъ другимъ, было бы разрѣшено дальнѣйшею политическою исторіею Россіи.

Надо сознаться, что въ послѣдніе три года своего царствованія, Петръ любилъ прибѣгать къ посредству новой должности, на которую онъ, казалось, перенесъ все свое довѣріе. Иногда въ его письмахъ къ Ягужинскому выражалась грустная иронія по отношенію къ коллегіямъ: онъ увѣщевалъ его понуждать ихъ чрезъ подвѣдомственныхъ ему прокуроровъ [1]). Но съ другой стороны, учрежденіе, къ которому былъ приставленъ генералъ-прокуроръ, все болѣе и болѣе получало силы и значенія.

Во первыхъ, должность эта была новымъ шагомъ къ объединенію администраціи; частныя, отдѣльныя управленія совершенно исчезаютъ. Малороссія, сохраняя свои отдѣльныя права, подчиняется Сенату [2]). Но больше всего испытали на себѣ его значеніе коллегіи, постепенно начавшія обращаться какъ бы въ департаменты этого высшаго правительственнаго мѣста. Въ прежнее время, въ случаѣ какихъ нибудь затрудненій, коллегіи испрашивали разрѣшенія Сената чисто канцелярскимъ путемъ—это была переписка двухъ канцелярій. Порядокъ этотъ укоренился особенно потому, что коллежскія и сенатская канцеляріи имѣли однихъ и тѣхъ же президентовъ; такъ президентъ, напр., мануфактуръ-коллегіи, въ случаѣ недоумѣнія, приказывалъ своей канцеляріи переслать затруднительное дѣло въ канцелярію Сената, гдѣ онъ и оберъ-секретарь предлагали его другимъ президентамъ. Теперь же сенатъ предписалъ, чтобы по дѣламъ, которыхъ въ коллегіи рѣшить не мочно, президенты или члены коллегіи докладывали лично, съ приложеніемъ своихъ мнѣній; получая сенатскій

---

[1]) Любопытно, напр., слѣдующее его письмо къ Ягужинскому (П. С. З. 4507): „Господинъ Генералъ-Прокуроръ! Которые прокуроры отъ коллегій здѣсь, прикажи имъ, чтобы они свои конторы здѣсь гораздо посмотрѣли, такъ ли дѣлается, какъ надобно; а ежели что не такъ, чтобъ тебѣ рапортовали, и оныхъ бы сыскавъ и освидѣтельствовавъ, наказать, *понеже за глазами, чаю, много диковинокъ есть*".

[2]) П. С. З. № 3989.

указъ, коллегіи должны были немедленно рапортовать о его полученіи и исполненіи. Еще строже смотрѣлось за тѣмъ, чтобы всѣ коллегіи подавали въ узаконенное время рапорты и счеты всѣмъ доходамъ и расходамъ, подъ страхомъ наложенія штрафа. Имъ запрещено расходовать деньги, не положенныя въ штатъ, безъ указа сената [1]). Все бремя управленія легло на сенатъ—важныя государственныя распоряженія, близко подходящія къ аттрибутамъ законодательной власти, и мелкія административныя распоряженія одинаково входятъ въ кругъ его дѣятельности. Онъ заботится о составленіи новаго уложенія, занимается духовными дѣлами, учреждаетъ при синодѣ камеръ-контору по примѣру камеръ-коллегіи, назначаетъ въ нее президента и ассесоровъ и приказываетъ всѣмъ мѣстамъ, подчиненнымъ св. синоду, подавать рапорты и счеты въ ревизіонъ-коллегію (т.-е. въ сенатъ же). Отъ его распоряженія зависитъ отпускъ суммъ на коллегіи, не исключая важнѣйшихъ. Такъ иностранная коллегія получила отъ него прибавку суммы на содержаніе иностранныхъ резидентовъ. Иногда самыя сношенія иностранныя дѣлаются по сенатскимъ указамъ — такъ, напр., въ 1725 г. онъ издалъ указъ о переговорахъ съ китайцами для утвержденія границъ и статей о перебѣжчикахъ за китайскую границу по трактату 1689 г. Военныя дѣла продолжаютъ составлять одну изъ главныхъ его заботъ; расположеніе полковъ, сборы на ихъ содержаніе, новые наборы, формированіе полковъ — все это сосредоточивается мало по малу въ сенатѣ, особенно съ тѣхъ поръ, какъ всемогущій князь Меньшиковъ перестаетъ быть президентомъ военной коллегіи и замѣняется другимъ, менѣе значительнымъ лицомъ [2]). Онъ старается объ укрѣпленіи границъ, о вооруженіи иррегулярныхъ войскъ, даетъ инструкціи губернаторамъ, установляетъ и отмѣняетъ пошлины, опредѣляетъ способъ ихъ взиманія, призываетъ на службу и отпускаетъ разные виды служилаго сословія, назначаетъ и увольняетъ всѣхъ служащихъ, опредѣляетъ подсудность лицъ разныхъ сословій и вѣдомствъ, дозволяетъ и запрещаетъ ввозъ разныхъ товаровъ, наблюдаетъ за строгимъ исполненіемъ законовъ о порядкѣ инстанцій [3]).

Нѣтъ сомнѣнія, что должность генералъ-прокурора, какъ долж-

---

[1]) П. С. З. №№ 4279, 4514, 4656 и 4577.

[2]) П. С. З. №№ 4051, 4567, 4656, 4658, 4746, 4139, 4183, 4184, 4670, 4673, 4697 и т. д. О Меньшиковѣ, см. Рус. Арх. 1865 г., 2 изд., стр. 248. „Князь Репнинъ назначенъ былъ вмѣсто кн. Меньшикова предсѣдателемъ военной коллегіи, потому что императоръ заставилъ послѣдняго отказаться отъ этой должности, чтобы пресѣчь ему путь къ взяточничеству".

[3]) П. С. З. №№ 4177, 4180, 4181, 4182, 4547, 4574, 4661, 4662, 4664, 4667, 4671, 4684, 4685, 4686, 4690, 4693, 4700, 4751, 4757, 4766 и т. д.

ность, основанная на чисто личномъ началѣ, чрезвычайно много зависѣла отъ способностей и личной энергіи того лица, которое ее занимало. Въ біографическія подробности мы, конечно, не станемъ вдаваться, но нельзя не замѣтить что первый генералъ-прокуроръ былъ въ высшей степени способенъ осуществить предположенія Петра. Это было одно изъ самыхъ удачныхъ его назначеній. Отзывы современниковъ большею частію приписываютъ ему наилучшія свойства. Его открытое обращеніе, доброта, честность привлекали къ нему всѣхъ. Талантливый придворный, онъ въ тоже время умѣлъ найтись въ самыхъ затруднительныхъ и разнообразныхъ занятіяхъ. Петръ I самъ говорилъ про него, еще до назначенія его генералъ-прокуроромъ, что онъ считаетъ его своимъ глазомъ. „Что смотритъ Павелъ, то такъ вѣрно, какъ будто я самъ видѣлъ, говорилъ онъ про него“ [1]). Графъ Ягужинскій самъ весьма серьезно смотрѣлъ на свою должность и энергически протестовалъ противъ бездѣйствія и злоупотребленій администраціи, гдѣ онъ ихъ замѣчалъ; это видно между прочимъ изъ его доношенія Императрицѣ Екатеринѣ I, гдѣ онъ даетъ ей превосходные совѣты объ управленіи государствомъ и говоритъ объ упущеніяхъ, вкравшихся въ разныя части управленія. Прежде всего онъ выставляетъ благородный принципъ, что „я бы за лучшее въ государствѣ исправленіе почитать имѣлъ, чтобъ на подданныхъ положить то, что понести могутъ, отъ чего и дѣла государственныя безъ препятствія и народнаго отягощенія правиться и успѣвать могутъ“. Съ горечью онъ говоритъ объ сановникахъ государства, ибо „никто прямо не покажетъ своего ревнительнаго труда; совѣсть же моя долѣе того смотрѣть не можетъ“.

И этотъ то энергическій, правдивый человѣкъ постоянно думалъ о возвышеніи власти сената и улучшеніи быта служилаго сословія. Въ его проектѣ [2]) нѣтъ и тѣни того, что отличало позднѣйшую бюрократію.

„Что домъ всякій безъ присмотру господина раззоряется и тако

---

[1]) Извѣстія о Ягужинскомъ можно найти въ письмахъ Леди Рондо, п. 30 и въ Русскомъ Архивѣ, въ любопытномъ извлеченіи изъ книги Гельбига „Russische Günstlinge“, изданной въ Тюбингенѣ въ 1809 г. Весьма желательно, чтобы это любопытное сочиненіе было вполнѣ издано на русскомъ языкѣ. Неблагопріятный отзывъ о Ягужинскомъ можно встрѣтить только у Миниха, но врядъ ли заслуживаетъ довѣрія этотъ генералъ, бывшій врагомъ Ягужинскаго, и про котораго еще леди Рондо (ib. стр. 75) сказала стихами Отвая:

Trust not to him, he is by nature false,
Disigning, cruel, subtle and inconstant.

[2]) Этотъ проектъ см. въ Чтеніяхъ Общ. ист. и древ. Рос. 1860 г., кн. 4, стр. 269, 271 и слѣд.

для содержанія того изволилъ Его Величество опредѣлить отпускать шляхетство и прочихъ, которые вотчины имѣютъ, по перемѣнамъ въ домы; а нынѣ, хотя по нуждамъ позваны, которые уже были отпущены, паки къ командамъ, то однако же, ежели не имѣется великая въ нихъ нужда, паки ихъ срокъ выжить, нынѣ немедленно отпустить надлежитъ, и мнится, что ежели возможно, въ которыхъ наслѣдникахъ нужды нѣтъ къ дѣламъ, чтобъ они въ домахъ жили и смотрѣли"...

Областное управленіе по его мнѣнію, необходимо подчинить строгимъ сенаторскимъ ревизіямъ, съ предоставленіемъ ревизующимъ сенаторамъ права жизни и смерти, „а пока сіе въ дѣйство не будетъ произведено, то ни страху, ни порядку въ правленіи не будетъ"...

Нѣтъ того вопроса управленія, котораго бы не коснулась записка Ягужинскаго. Онъ говоритъ объ улучшеніяхъ въ артиллеріи и ревизіи, о земледѣліи и коммерціи и о мѣрахъ къ обезпеченію внѣшней безопасности, и во всѣхъ этихъ замѣчаніяхъ видна основательность человѣка, который знаетъ дѣло не по книжному ученію, не по теоретическимъ соображеніямъ, а какъ лицо, къ которому постоянно стекались дѣла по всѣмъ частямъ государственнаго управленія, которое вело по нимъ пренія въ сенатѣ, подсказывало сенаторамъ ихъ рѣшенія, умѣло направлять ихъ къ одной цѣли. Изрѣдка прорывается въ немъ насмѣшливое отношеніе къ сенаторамъ (но не къ сенату), слишкомъ еще неискуснымъ въ дѣлѣ управленія. Такъ, говоря о необходимости пересмотра тарифа, онъ осуждаетъ тарифъ, составленный сенаторами, и замѣчаетъ, что „въ сенатѣ жъ люди купечества такъ искусны, какъ я кузнечнаго дѣла".

При такомъ положеніи вещей не удивительно, что должность генералъ-прокурора получила обширное развитіе и огромное значеніе: „генералъ-прокуроръ, говоритъ Гельбигъ, по старшинству послѣднее, по значенію первое лицо въ сенатѣ; онъ засѣдаетъ въ сенатѣ, именемъ императора контролируетъ все, что тамъ происходитъ; имѣетъ единственное и рѣшительное вліяніе на мнѣніе сенаторовъ". Составитель записки о коллегіальномъ управленіи въ Россіи, противъ которой возражалъ Сперанскій [1]), еще лучше обрисовываетъ это положеніе генералъ-прокуроровъ, какъ высшей власти въ государствѣ. „Не будучи самъ судьею, говоритъ онъ, но получая свѣдѣніе о всѣхъ дѣлахъ, въ сенатѣ производимыхъ, генералъ-прокуроръ дѣлаетъ о нихъ свое замѣчаніе словесно и письменно. Будучи всегда почти въ мнѣніяхъ своихъ подкрѣпляемъ Высочайшею властію, и слѣдственно получая вліяніе на сужденіе членовъ сената, онъ составлялъ кормило

---

[1]) Архивъ г. Калачова 1859 г. к. 3.

государственнаго управленія. Не неся званія перваго министра, онъ былъ таковымъ на самомъ дѣлѣ. По сей то причинѣ названъ онъ „окомъ“ государя. Главнѣйшая польза сего порядка вещей состояла въ двухъ отношеніяхъ: а) единство власти, заключавшейся въ особѣ генералъ-прокурора, вело всѣ части государственныхъ дѣлъ къ одинаковой цѣли и давало имъ постоянное направленіе. Въ семъ отношеніи внутреннія дѣла, предметы торговли, заводовъ, фабрикъ и прочаго судимы и разрѣшаемы были однообразно; часть финансовая, сія душа государства, находилась тогда подъ главнымъ вѣдомствомъ генералъ-прокурора. Всѣ обороты государственныхъ суммъ зависѣли отъ него; онъ посредствомъ сената наблюдалъ, побуждалъ и подвергалъ отчету всѣ мѣста и лица, имѣвшія въ рукахъ своихъ казенныя суммы; б) вторая выгода, заключавшаяся въ прежнемъ учрежденіи сената, была политическая. Сословіе сіе, состоя подъ сильнымъ вліяніемъ генералъ-прокурора, могло быть направляемо по произволу верховной властію, во всѣхъ тѣхъ дѣлахъ, гдѣ государь, сокрывая лицо свое, желалъ къ рѣшенію оныхъ казаться непричастнымъ“.

Такъ личное и коллегіальное начала въ нашемъ управленіи получили свою организацію подъ конецъ царствованія Петра I. Въ старомъ приказномъ управленіи они находились, какъ мы видѣли, въ безразличномъ состояніи; несмотря на всѣ старанія, въ приказахъ нельзя различить ни того, ни другого начала во всей его чистотѣ. Выдѣленіе ихъ въ реформахъ Петра навело на необходимость опредѣлить ихъ взаимное отношеніе. Сначала преобразователь, очевидно, думалъ совершенно устранить личное начало, въ которомъ онъ видѣлъ главнѣйшую причину безпорядковъ прежняго управленія. Теорія подсказывала ему, что учрежденія внушаютъ больше довѣрія, чѣмъ лица. Но личное начало имѣетъ важное значеніе для всякаго управленія. Самъ Петръ долженъ былъ отступить отъ принятой имъ системы. Наконецъ, онъ увидѣлъ, что организуя одинъ элементъ приказнаго управленія—начало коллегіальное, зародышъ котораго мы видимъ въ составѣ приказовъ, необходимо организовать и другое начало—начало личное, которое мы видѣли въ способѣ порученій и распредѣленіи дѣлъ между приказами. Необходимо было опредѣлить отношенія этихъ двухъ началъ. Каждому изъ нихъ было отведено свое мѣсто, указана доля участія, которую они должны принимать въ управленіи. Изъ вышеприведенныхъ мнѣній можно бы вывести то поспѣшное заключеніе, что генералъ-прокуроръ, т.-е. личное начало въ администраціи, поглотилъ собою всѣ учрежденія. Фактическая сторона всегда увлекаетъ слишкомъ практическихъ писателей и иностранныхъ наблюдателей, останавливающихся на поверхности вещей и схватывающихъ внѣшніе симптомы учрежденій. Я рѣшаюсь не раз-

дѣлять мнѣнія, высказаннаго однимъ изъ лучшихъ нашихъ историковъ [1]), что для того, „чтобъ оцѣнить какое-бы то ни было учрежденіе и показать способъ и степень его вліянія на бытъ и положеніе народа, слѣдуетъ всегда смотрѣть на то, какъ оно прилагалось, а не на его идею“. Что такое идея учрежденія? Неужели это есть нѣчто фантастическое, какое-то не удавшееся стремленіе законодателя? Если это такъ, то *идеями* можно назвать всякія нелѣпости, вызванныя минутными прихотями, падающія отъ прикосновенія дѣйствительной жизни. Но по отношенію къ учрежденіямъ, получающимъ право гражданства, вліяющимъ на административный бытъ страны въ теченіи цѣлаго столѣтія и послѣ паденія своего оставляющихъ не пустое мѣсто въ народной памяти, для такихъ учрежденій роль идеи играетъ одинъ изъ элементовъ государственнаго тѣла, выработанный историческою жизнію народа. Изучать такіе вопросы на непосредственномъ приложеніи началъ, представляемыхъ извѣстными учрежденіями, путь опасный, и не всегда вѣрный. Описать соотношеніе сената и генералъ-прокурора, на основаніи тѣхъ временныхъ, случайныхъ обстоятельствъ, которыя существовали еще въ эпоху Петра I и могли пройти вмѣстѣ съ нею, возможно для писателя романовъ, но врядъ ли полезно историку, а тѣмъ болѣе юристу.

Правда, личное начало, со всѣми его случайностями и возможностію произвола, получило сильное развитіе въ лицѣ генералъ-прокурора. Но гдѣ и какъ могъ генералъ-прокуроръ осуществить свою власть? Онъ не имѣлъ отдѣльнаго вѣдомства. Фискалы находились, конечно, въ его распоряженіи, но ни назначеніе, ни увольненіе ихъ не подлежали ему: двѣ коллегіи, камеръ и юстицъ, продолжали вѣдать и назначать каждая своихъ фискаловъ, за преступленія свои судившихся въ сенатѣ. Слѣдовательно, если генералъ-прокуроръ и имѣлъ вліяніе на фискаловъ, то вліяніе это тѣмъ болѣе придавало значенія власти сената, давая ему возможность имѣть постоянное и строгое наблюденіе за частями судебною и финансовою, двумя важнѣйшими вопросами тогдашняго государства. Если система надзора, по устройству своему наиболѣе доступная установленію личнаго начала, въ тѣ времена зависѣла отъ него болѣе фактически, чѣмъ юридически, и продолжала вполнѣ подчиняться видамъ коллегіальнаго устройства, то въ другихъ частяхъ онъ еще менѣе могъ имѣть непосредственнаго значенія. Напомнить о законѣ, остановить исполненіе рѣшенія, донести государю, причемъ однако другіе сенаторы также могли объясниться съ нимъ, вотъ все, что могъ сдѣлать генералъ-прокуроръ.

---

[1]) Костомаровъ, Бунтъ Стеньки Разина, стр. 32, примѣч. 56.

Не такова была и мысль законодателя при учрежденіи этой должности. Не для раздора, не для безконечной борьбы, а для совокупной дѣятельности на пользу государственную, ввелъ Петръ личное начало въ коллегіи, при чемъ оно осталось только суррогатомъ начала коллегіальнаго. Оно не составляло никакой системы, тогда какъ коллегіи и сенатъ были стройной и сильной системой; оно ничего не рѣшало, нигдѣ не дѣйствовало—вся государственная дѣятельность во всей ея совокупности была предоставлена учрежденіямъ: лицу нигдѣ не было мѣста. Но каждое изъ этихъ началъ должно было осуществить часть Петровскихъ идей. Начиная реформы, онъ хотѣлъ раздѣлить вѣдомства, каждому дать спеціальныя руки, устранить произволъ правителей и достигъ этого учрежденіемъ коллегій; затѣмъ оставался вопросъ о контролѣ и объединеніи этой администраціи. Контроль большею частію задача коллективной дѣятельности, особенно въ финансовыхъ вопросахъ, предполагающихъ необходимость всесторонняго обсужденія предмета. Во всѣхъ странахъ финансовый контроль поручался учрежденію, имѣвшему права и организацію суда. Въ Англіи, до развитія представительнаго правленія, когда финансовые вопросы сдѣлались существенною задачею палатъ, высшій контроль государственныхъ доходовъ принадлежалъ суду казначейства. Во Франціи развилось и сохранилось знаменитое учрежденіе счетнаго суда, въ Россіи Петръ совершенно сосредоточилъ финансовую отчетность въ сенатѣ, куда, какъ мы видѣли, должны были присылаться всѣ отчеты отвсюду, не исключая духовнаго управленія. Но кромѣ этихъ дѣйствій администраціи, осѣдавшихся на отчетахъ и рапортахъ, подлежащихъ, слѣдовательно, обсужденію въ концѣ долгаго срока — мѣсяца, трети и года, есть такіе предметы, гдѣ необходимъ немедленный контроль, немедленное пресѣченіе, *инстигованіе* и отвѣтственность. Такимъ предметамъ лучше всего можетъ удовлетворить учрежденіе болѣе гибкое, основанное на личномъ началѣ, и оно было учреждено для мѣстнаго управленія въ лицѣ фискаловъ, а съ перенесеніемъ центра государственнаго управленія—въ лицѣ прокуроровъ. Точно то же можно сказать и въ отношеніи объединенія администраціи. Подобно тому какъ въ контролѣ коллегіальное учрежденіе дѣйствуетъ только на основаніи суммы дѣйствій подчиненныхъ мѣстъ за весь извѣстный срокъ и оставляетъ безъ вниманія то, что не вошло и не могло войти въ отчетъ, и объединять администрацію оно можетъ только временами и на основаніи дѣйствій, переданныхъ бумагѣ или доведенныхъ до его свѣдѣнія другими лицами. Напротивъ, гибкое единоличное учрежденіе въ состояніи слѣдить шагъ за шагомъ за дѣйствіями администраціи и каждую минуту направлять дѣятельность

разнообразныхъ мѣстъ къ одной цѣли. Выражаясь точнѣе, контроль суммы дѣйствій разныхъ правительственныхъ установленій, повѣрка цѣлой системы, цѣлаго направленія, выраженнаго въ этой суммѣ, есть задача коллегіи; устраненіе вредныхъ фактовъ въ отдѣльности, направленіе административной машины по мелочамъ, есть задача единоличнаго учрежденія. Коллегія устраняетъ разногласіе и столкновеніе между различными вѣдомствами, когда они выразились въ цѣломъ рядѣ дѣйствій; прокуратура предотвращаетъ возможность такого ряда. Коллегія въ этомъ отношеніи есть цензура карательная, прокуратора предупредительная.

Но для того, чтобы великая цѣль единства администраціи была достигнута, необходимо не внести разногласія въ самые элементы, составляющіе это контролирующее и объединяющее учрежденіе. Вотъ почему Петръ не создалъ изъ личнаго начала ничего отдѣльнаго, самостоятельнаго, и вездѣ смотрѣлъ на него, какъ на необходимую часть коллегіи, какъ на одинъ изъ ея органовъ, которымъ она дѣйствуетъ и говоритъ. Правда, онъ подчинилъ генералъ-прокурора непосредственно себѣ, но это было сдѣлано не въ видахъ разъединенія съ нимъ сената, а, напротивъ, въ видахъ тѣснѣйшаго соединенія сената съ верховною властію. Дѣйствительно, пробѣлъ между сенатомъ и верховною властію могъ быть наполненъ только учрежденіемъ, достаточно близкимъ и сенату и верховной власти, и такой потребности могло удовлетворить только *лицо*. Легче отыскать одного довѣреннаго человѣка, чѣмъ нѣсколько; лицо гибче и удобнѣе можетъ быть подвержено отвѣтственности, слѣдовательно, удобнѣе для верховной власти; въ то же время для учрежденія оно не такъ опасно, какъ учрежденіе же, поставленное между нимъ и верховною властію. Группа всегда имѣетъ больше притягательной силы, чѣмъ одно лицо, особенно группа такихъ сановитыхъ людей какъ сенатъ, слѣдовательно, скорѣе она сольетъ это лицо съ собою, чѣмъ сольется съ нимъ. Напротивъ, если между сенатомъ и верховною властію стоитъ установленіе, то оно сейчасъ принимается его унижать, присвоивать себѣ всю правительственную власть, составлять независимую группу и такимъ образомъ ведетъ къ крайнему замѣшательству въ дѣлахъ, а иногда къ олигархіи. Во всѣхъ отношеніяхъ можно видѣть это единство генералъ-прокурора съ сенатомъ и, благодаря этому единству, утвердилось и однообразіе въ нашей администраціи, имѣвшее наилучшіе результаты. „Опытъ прошедшаго времени доказалъ, говоритъ составитель приведенной нами записки, что главнѣйшая польза прежняго порядка, существовавшаго при генералъ-прокурорахъ, заключалась въ томъ, что сей вельможа, сохраняя въ рукахъ своихъ единство управленія, былъ настоящимъ

хозяиномъ государства. Часть правительственная, казенная, соляная, горная, мануфактурная и прочія, будучи подчинены его надзору, двигались, распоряжались, дѣйствовали въ постоянномъ духѣ и направленіи. Если одна часть вредила или препятствовала ходу другой, если нѣкоторыя изъ лицъ правительственныхъ присвоивали себѣ права и выгоды, имъ непринадлежавшія, немедленно генералъ-прокуроръ вводилъ каждое мѣсто и лицо въ свойственную ему черту. Не имѣя причинъ увлекаться особымъ предпочтеніемъ къ той или другой части, ибо былъ хозяиномъ цѣлаго, онъ смотрѣлъ на всѣ предметы глазами безпристрастными".

Какое же начало представлялъ собою генералъ-прокуроръ? Нѣтъ ничего легче, какъ объявить его бюрократическимъ элементомъ въ коллегіальномъ управленіи Петра I. Это сразу отстраняетъ всѣ затрудненія. Можно объяснить, что генералъ-прокуроръ поглотилъ самостоятельность сената, потомъ что онъ проложилъ путь къ преобладанію личнаго управленія, введеннаго позднѣйшими преобразованіями. Такъ и поступаютъ нѣкоторые юристы. Но врядъ ли такой пріемъ можетъ повести къ правильному разъясненію вопроса. Изъ того, что нѣкоторыя функціи власти въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ можно и должно было предоставить личной дѣятельности нѣкоторыхъ чиновниковъ, нельзя еще выводить заключенія, что этимъ самымъ внесено было въ устройство то, что называется теперь бюрократическимъ элементомъ. Въ такомъ случаѣ прійдется произвести въ бюрократію рекетмейстера, герольдмейстера и другихъ лицъ, находившихся при сенатѣ. Лицо, облеченное нѣкоторою долею власти, не представляетъ еще собою бюрократіи. Бюрократія есть *система лицъ*, между которыми распредѣлены отдѣльныя части управленія, и которыя расположены такимъ порядкомъ, что низшія поглощаются высшими, не оставляя никакого слѣда своей дѣятельности. Генералъ-прокуроръ не стоялъ во главѣ такой системы; даже учрежденіе фискаловъ, по роду своей дѣятельности ближе всего сталкивавшееся съ нимъ и даже находившееся въ подчиненіи ему, продолжаетъ существовать какъ нѣчто отдѣльное, независимое. Количество прокуроровъ слишкомъ невелико, чтобы назвать прокуратуру системой. При томъ каждый изъ прокуроровъ и самъ генералъ-прокуроръ находились при коллегіяхъ, слѣдовательно, извѣстныхъ группахъ лицъ, отличныхъ по своимъ способностямъ и значенію въ государствѣ: поглощать такія группы врядъ ли было въ ихъ силахъ. Напротивъ, генералъ-прокуроръ препятствовалъ поглощенію сената другими началами, дѣйствительно враждебными коллегіальному началу. Когда эти элементы взяли верхъ, они не нашли лучшаго средства поколебать независимость сената, какъ уничтожить генералъ-прокурора.

Россія была *приказана* двумъ учрежденіямъ, тѣсно соединеннымъ между собою и составлявшимъ, въ сущности, одно учрежденіе — сенату и генералъ-прокурору. Каждый изъ нихъ служилъ дѣятельнымъ и энергическимъ исполнителемъ идей Петра I-го. Вѣдомства были распредѣлены между коллегіями съ небольшими зародышами раздѣленія властей; сенатъ и генералъ-прокуроръ контролировали и направляли къ единству ихъ дѣятельность. Трудно опредѣлить, гдѣ кончалась дѣятельность одного и начиналась роль другого. Дѣятельность ихъ выражалась въ такихъ однообразныхъ актахъ, въ такихъ строго послѣдовательныхъ распоряженіяхъ, что нельзя не признать ее продуктомъ совокупнаго усилія этихъ двухъ, повидимому враждебныхъ, элементовъ, искусно слитыхъ въ одно цѣлое комбинаціями Петра I-го.

Такимъ образомъ, старая Россія вся сказалась въ преобразованныхъ учрежденіяхъ. Если государственная идея, организація учрежденій занесены къ намъ изъ запада, понятіе о службѣ, какъ о природныхъ обязанностяхъ служащаго, осталось почти то же, съ тою только разницею, что мѣсто родового старшинства заступило служебное достоинство. По всѣмъ инстанціямъ новаго управленія распредѣлилась та часть служебнаго сословія, которую Петръ оставилъ у гражданскихъ дѣлъ; на ея попеченіи, на ея отвѣтственности основалось государство. И, всматриваясь въ духъ и значеніе этихъ, повидимому иноземныхъ, учрежденій, нельзя не замѣтить, что есть нѣчто общее между ними и старыми приказами; они, и въ особенности сенатъ, скоро сдѣлались необыкновенно популярны. Національность этихъ учрежденій высказалась скоро самымъ нагляднымъ образомъ; съ этого времени вся исторія ихъ вращается около вопросовъ, оставленныхъ намъ старою Россіею. Между тѣмъ какъ на западѣ Европы учрежденія, сословія, институты борятся за разъединеніе съ верховною властію, за самобытное, отдѣльное существованіе, исторія нашей администраціи есть ни что иное, какъ стремленіе создать такое же единеніе верховной власти съ служилымъ сословіемъ, какое представляетъ намъ царь и земство старой Россіи. Необходимость такого единства была очевидна. Законодательная кодификація еще не существовала. Законодатель успѣлъ создать только органы новаго управленія, но не успѣлъ опредѣлить самыхъ его началъ. Выработка этихъ началъ зависѣла или отъ дальнѣйшей теоретической, законодательной дѣятельности, или отъ практики самыхъ учрежденій. Но кто могъ продолжать дѣло Петра въ дѣлѣ законодательства? Гдѣ до самыхъ временъ Екатерины, умъ, могущій вести дальше то, что онъ началъ? Дѣло Петра могло продолжаться только практическою дѣятельностью судебныхъ и административныхъ мѣстъ, такимъ же казу-

истическимъ путемъ, тѣмъ же восхожденіемъ отъ частныхъ случаевъ къ общему правилу, какое мы видимъ въ прежнее время. Старая Россія не умерла въ этомъ отношеніи; а если она не умерла, то начала ея предъявляли свои требованія. Если новая организація не уничтожила прежняго принципа управленія, то принципъ этотъ долженъ былъ опредѣлить отношеніе правительственныхъ мѣстъ къ верховной власти. Въ старой Россіи казуистическій порядокъ логически вытекалъ изъ системы порученій, а система порученій вела къ необходимости полнаго единства служилаго сословія съ особою царя. Могло ли быть иначе въ преобразованной Россіи? Если нѣтъ, то исторически сложившійся взглядъ на службу не долго бы выдержалъ противоположеніе царя и управленія, какъ оно выработано на западѣ. Сенатъ, дѣйствительно, не долго удержался безъ такого связующаго начала. Связующее начало было найдено Петромъ въ учрежденіи генералъ-прокурора. Они, слѣдовательно, были установлены столько же въ интересахъ новыхъ учрежденій, сколько и для удовлетворенія потребностей управленія, оставленныхъ Петру старою Россіею. Онъ могъ отрѣшиться отъ приказовъ, въ смыслѣ судейскаго произвола и безотчетности, но не могъ отказаться отъ приказнаго начала, въ томъ смыслѣ, что не могъ совершенно поставить своей теоретической, законодательной дѣятельности на мѣсто правительственныхъ мѣстъ. Прогрессъ былъ въ томъ, что онъ *приказалъ* Россію учрежденіямъ съ лучшею организаціею, чѣмъ старые приказы, но все-таки установленное имъ управленіе было *порученіе* въ обширномъ смыслѣ этого слова, а система порученій требовала и послѣдняго начала старой Россіи — единства верховной власти съ служилымъ классомъ. Такая потребность вызвала генералъ-прокурора. Опытъ доказалъ впослѣдствіи, что учрежденіе это было единственнымъ средствомъ удовлетворить этой потребности. Всѣ попытки замѣнить его приводили къ разъединенію органовъ управленія и хаосу въ администраціи.

Если стремленіе Петра разграничить вѣдомства, объединить администрацію, создать прочный оплотъ законности и порядка въ лицѣ Сената, должно было рушиться, то это не было дѣломъ генералъ-прокуроровъ. Въ другихъ причинахъ, въ другихъ элементахъ таилось будущее распаденіе его системы.

Однородность, или, что тоже, однообразіе, въ государственномъ устройствѣ съ большимъ трудомъ достигается въ политической жизни страны, особенно въ томъ ея періодѣ, когда рѣчь идетъ о равновѣсіи выдѣленныхъ уже искусственно административныхъ тѣлъ. Въ старой Россіи въ кажущейся однородности политическихъ учрежденій происходили самыя разнообразныя колебанія, не измѣнявшія впрочемъ ея общаго характера. Сегодня тотъ или другой приказъ полу-

чалъ большее значеніе, которое завтра уступалъ другому; завтра ему поручались дѣла, находившіяся вчера въ завѣдываніи другого приказа или двора. Но всѣ эти учрежденія оставались вѣрными своему основному типу, подобно тому, какъ тѣла безформенныхъ животныхъ остаются тѣ же, несмотря на безпрерывное перемѣщеніе тканей. Все было проникнуто идеею одного служилаго сословія, въ средѣ котораго происходило только перемѣщеніе дѣлъ, но не выдѣленіе вѣдомствъ.

Подъ вліяніемъ Петра и его искусственно созданныхъ коллегій и другихъ учрежденій, задача внутренней политики была сведена на вопросъ о механическомъ равновѣсіи и органическомъ разнообразіи частей управленія. Пока рѣчь шла о способахъ контроля, о порядкѣ подчиненія коллегій, дѣло не шло дальше механическаго уравновѣшенія частей; но когда дѣло шло объ органической сторонѣ этихъ учрежденій, тогда приходилось считаться съ элементами старой Россіи, и это представляло нелегкую задачу.

Мы видѣли, что для водворенія единства въ администраціи Петръ прибѣгнулъ къ двумъ средствамъ; одно изъ нихъ было выработано въ теоріи и заключалось въ сосредоточеніи высшаго надзора въ сенатѣ, другое было тѣсно связано со всею исторіею Россіи и заключалось въ предоставленіи всего служилаго сословія, а съ тѣмъ вмѣстѣ и всѣхъ должностей, въ распоряженіе сената. И то и другое удалось ему только до нѣкоторой степени. Въ отношеніи вопросовъ внутренняго управленія дѣло разрѣшилось довольно удачно. Областное управленіе, тѣсно связанное съ камеръ и юстицъ-коллегіей посредствомъ системы фискаловъ, подчиненныхъ въ свою очередь генералъ-прокурору, находилось постоянно подъ строгимъ наблюденіемъ сената. Также успѣшно шли дѣла и тамъ, гдѣ срочные отчеты и система прокуроровъ были достаточны для возбужденія отчетности учрежденій и направленія ихъ къ однообразной дѣятельности, какъ это было въ другихъ гражданскихъ коллегіяхъ, кромѣ иностранной. Но въ числѣ государственныхъ вопросовъ того времени были такіе, которые рѣзко выступали изъ общей массы дѣлъ. Велико было дѣло просвѣщенія, правосудія, торговли, промышленности, финансовъ, но всѣ они не имѣли такого жгучаго интереса какъ вопросъ о границахъ молодого государства—всѣ вопросы отступили на задній планъ предъ завоевательными планами Петра. Военное дѣло для него по необходимости имѣетъ предпочтеніе передъ всѣми остальными. Флотъ и сухопутное войско раньше всѣхъ другихъ учрежденій получаютъ организацію и, по стройности своей, рѣзко отдѣляются отъ неустроенной массы другихъ вѣдомствъ.

До самаго конца Петръ все вниманіе свое обращаетъ на эти два

предмета, которымъ онъ обязанъ своимъ могуществомъ; между тѣмъ, какъ разверстка вѣдомствъ, объединеніе администраціи, были почти предоставлены собственнымъ силамъ вновь созданныхъ учрежденій, улучшеніе за улучшеніемъ слѣдовали въ арміи, подъ личнымъ надзоромъ самого Государя. Вслѣдствіе этого, послѣ его смерти полуустроенное гражданское управленіе, съ сенатомъ и генералъ-прокуроромъ во главѣ, встрѣтилось лицомъ къ лицу съ могущественнымъ, стройно организованнымъ противникомъ въ лицѣ двухъ военныхъ коллегій. По закону онѣ были коллегіи, подчинявшіяся управительному сенату, но на дѣлѣ онѣ были организаціею самыхъ могущественныхъ силъ страны и скорѣе могли поглотить другія учрежденія, чѣмъ подчиниться организующей власти сената. Если это было качественною причиною неудачи Петровскихъ учрежденій, то способъ распредѣленія служилаго сословія является причиною *количественною*. Мы видѣли, что на всѣ обширныя свои образованія по гражданской части Петръ отпускалъ чрезвычайно мало служащихъ; главная его забота была направлена къ пополненію арміи и флота. Сюда стекалось все служебное дворянство, смотрѣвшее, вслѣдствіе этого, на военную службу какъ на главное, а на гражданскую, или *статскую*, какъ на побочное дѣло, какъ на средство къ вознагражденію выслужившагося офицера.

Такъ произошло разъединеніе въ рядахъ самого служилаго сословія; въ прежнее время переходъ отъ одного рода службы къ другому, отъ государственныхъ дѣлъ къ ратному, а оттуда къ областному управленію, не представлялъ никакого затрудненія и часто одна служба смѣнялась другою. Теперь главная служба—служба военная. Самъ законодатель называетъ военныхъ служилыми людьми—прочее государево дѣло представлялось низкимъ, въ сравненіи съ этою дѣятельностью. Не удивительно, что при процессѣ обособленія различныхъ вѣдомствъ, который переживала тогда Россія, всѣ лучшіе соки страны направлялись въ одну эту сторону, образовали такую организацію, отъ давленія которой и до настоящаго времени не ушла Россія.

Невольно представляется теперь вопросъ, могла ли произойти у насъ стройная организація всего управленія подъ вѣдѣніемъ одного верховнаго мѣста, когда организующее начало, обладая ничтожными средствами и ничтожною опытностію, имѣло дѣло съ такими частями управленія, гдѣ организація совершилась уже давно помимо его, и которыя опирались на лучшую часть служилаго сословія? Различие это выдавалось тѣмъ рѣзче, что коллегіальная форма, существенно необходимая для осуществленія надзора и отвѣтственности коллегій предъ сенатомъ, не могла представлять особенной важности въ воен-

номъ вѣдомствѣ. Въ сферѣ гражданскаго управленія она представлялась лучшею формой соединенія служащихъ лицъ, потому что гражданская часть не имѣла подъ собою ни какой другой организаціи, кромѣ отмѣненной преобразователемъ. Напротивъ, военное вѣдомство опиралось на прочную, всесторонне разработанную организацію военнаго устава Уставами, подобными воинскому и адмиралтейскому, не обладала ни одна изъ гражданскихъ коллегій: стоитъ только сравнить, наприм., регламенты камеръ, коммерцъ, мануфактуръ, бергъ-коллегій съ военными уставами, чтобы увидѣть, какъ поразительная скудость матеріала, стремленіе къ общимъ фразамъ, шаткость началъ однихъ отличается отъ обширности регламентаціи и подробностей другихъ. Иногда даже законодатель не трудится повторять для гражданскихъ коллегій то, что уже сказано имъ въ военныхъ уставахъ. Такъ, наприм., онъ приказалъ имъ всѣмъ списать свои уставы съ регламента адмиралтейской коллегіи. Коллегіальное начало въ военномъ вѣдомствѣ является, такимъ образомъ, слабою попыткою основать всѣ учрежденія на одномъ началѣ и неудачнымъ средствомъ подчинить ихъ одному высшему учрежденію. Что достигало своей цѣли въ гражданскихъ установленіяхъ, гдѣ коллегіальное устройство было все,— оказывалось безсильнымъ въ учрежденіяхъ военныхъ.

ВЕРХОВНЫЙ ТАЙНЫЙ СОВѢТЪ И КАБИНЕТЪ.

При возстановленіи, въ 1730 г., сената, генералъ-прокурора и прокуроровъ, императрица Анна Ивановна говоритъ, что не знаетъ, кѣмъ и какъ уничтожены генералъ-прокуроры и прокуроры; это она говоритъ четыре года спустя послѣ этого происшествія. Что-же можно сказать теперь, чрезъ 130 лѣтъ? Скудность напечатанныхъ документовъ, относящихся къ этому времени, противорѣчивые толки современниковъ, все заставляетъ дѣлать выводы по этому предмету съ большою осмотрительностію. Прежде всего посмотримъ, что говорятъ факты, по крайней мѣрѣ по тѣмъ источникамъ, которыми мы можемъ располагать.

10 февраля 1726 г., собрались, по приглашенію канцлера графа Головкина, въ коллегію иностранныхъ дѣлъ фельдмаршалъ князь Меньшиковъ, генералъ-адмиралъ Апраксинъ, дѣйствительный тайный совѣтникъ Толстой, князь Д. М. Голицынъ и генералъ-прокуроръ Ягужинскій. Остерманъ не пріѣхалъ по причинѣ болѣзни. Канцлеръ прочелъ указъ объ учрежденіи верховнаго тайнаго совѣта отъ 8 февраля. Протоколы подписывать всѣмъ, а указы скрѣплять члену иностранной коллегіи Степанову. Членами объявлены всѣ вышесказанныя особы, кромѣ Ягужинскаго; на мѣсто этихъ лицъ въ сенатъ назначены новые сенаторы. Въ вѣдомство совѣта должны были поступить всѣ важнѣйшія внѣшнія и внутреннія дѣла; предсѣдательствовать въ совѣтѣ обѣщала сама императрица [1]). Въ тотъ же день было сдѣлано нѣсколько постановленій о Персіи, Турціи и Гольштиніи. Указъ объ учрежденіи верховнаго тайнаго совѣта, былъ отправленъ въ сенатъ на слѣдующій день по полученіи указа; сенатъ на другой день послалъ экзекутора объявить, „что сенатъ, оставаясь въ прежнемъ своемъ состояніи и достоинствѣ, принятъ указа того

---

[1]) Протоколы верх. тайн. совѣта, въ Чтеніяхъ общ. ист. и др. росс. 1858 г., кн. 3.

не можетъ". 13 февраля Императрица послала кабинетъ-секретаря Макарова, чтобы онъ подтвердилъ сенату поступать непремѣнно во всемъ по ея указу 8 февраля. Сенатъ долженъ былъ уступить. Въ чемъ состояла сущность этого учрежденія, существованіе котораго сенатъ никакъ не хотѣлъ признать? Указъ [1]) говоритъ, что новое установленіе учреждается по образцу нѣкогда учрежденнаго сената, для занятія высшими государственными дѣлами, которыя неудобно оставлять въ вѣдѣніи сената, такъ какъ ему и безъ того дѣла много по вопросамъ внутренняго управленія, а что государственныя дѣла необходимо поручить лицамъ, не связаннымъ ни какими опредѣленными занятіями. Вмѣстѣ съ тѣмъ указъ опредѣляетъ отношеніе новаго учрежденія къ другимъ установленіямъ. Верховный тайный совѣтъ всюду посылаетъ указы, не исключая сената; отъ сената и прочихъ коллегій получаетъ доношенія. Сенатъ сносится съ коллегіями иностранною и двумя воинскими промеморіями, прочія же оставлены подъ его приказами. Слѣдовательно, первоначальное равенство коллегій окончательно нарушено.

По всему ходу дѣлъ видно, что учрежденіе совѣта принадлежитъ къ разряду самыхъ неожиданныхъ и внезапныхъ государственныхъ переворотовъ. Ничего подготовленнаго гласно и всенародно, какъ подготовлялъ свои преобразованія Петръ; никакой откровенности, никакой основательности въ мотивахъ. Члены верховнаго тайнаго совѣта точно боятся чего нибудь; душа всего дѣла, Остерманъ, даже не пріѣхалъ въ первое засѣданіе. Этотъ человѣкъ, два раза подготовлявшій владычество тайнаго совѣта, какъ будто боится своего же дѣла. Сенатъ пораженъ указомъ; онъ, любимое дитя великаго Петра, вчерашній повелитель Россіи, сегодня становится въ разрядъ простыхъ коллегій.

Дѣло, задуманное членами совѣта, дѣйствительно требовало тайны и быстроты; предстояло произвести довольно значительный переворотъ въ государственной администраціи.

Два элемента не могли ужиться съ первенствомъ сената: военное управленіе и высшіе дворянскіе роды. Для однихъ первенство сената было подчиненіемъ военнаго начала гражданскому, обязанность подвергаться его придирчивому контролю, обязанность непріятная для князя Меньшикова, вновь сдѣлавшагося президентомъ этой коллегіи, не задолго до смерти Петра Для старыхъ боярскихъ родовъ владычество сената соединялось съ понятіемъ о табели о рангахъ, о необходимости служебнаго достоинства для повышенія въ службѣ, о строгой диктатурѣ сената надъ совокупностію служи-

---

[1]) П. З. С. № 4830.

лаго соловія. Для государственныхъ коллегій нужна была эманципація отъ контроля сената, для старо-дворянской партіи возможность достигать высшаго значенія въ государствѣ, чрезъ посредство одной придворной службы играть роль, не пройдя суровой школы петровскихъ чиновъ. Коллегіямъ нужно было окончательно стать въ непосредственное отношеніе къ особѣ государя, придворнымъ составить особенное сословіе привилегированныхъ совѣтниковъ государя. Изъ этихъ то элементовъ Остерманъ создалъ свои комбинаціи; военное и придворное начала заявили свои желанія, онъ взялъ на себя трудъ сформировать пригодное для нихъ учрежденіе и отвести ему данное мѣсто въ средѣ другихъ установленій. Онъ нашелъ средство дать тремъ государственнымъ коллегіямъ мѣсто въ совѣтѣ и, такимъ образомъ, избавить ихъ отъ подчиненія сенату; — странно же было, въ самомъ дѣлѣ, чтобы одни и тѣ же лица давали указы сенату въ качествѣ членовъ верховнаго тайнаго совѣта и посылали бы къ нему рапорты, какъ президенты коллегій. *Придворнымъ* онъ доставилъ возможность удовлетворить своему честолюбію, не проходя служебнаго поприща и найти пріятное занятіе, не предаваясь серьезному труду.

Если бы мысль верховнаго тайнаго совѣта была доведена до конца, то управленіе Россіи передѣлалось бы сообразно тому, какой изъ этихъ элементовъ взялъ бы верхъ. Если бы совѣтъ превратился въ орудіе государственныхъ коллегій, все управленіе приняло бы военный оттѣнокъ, какъ это и случилось во время могущества князя Меньшикова и позже, во время господства кабинета Миниха. Но, неожиданнымъ для всѣхъ образомъ, въ тайномъ совѣтѣ прорвалось другое начало, повидимому забытое Россіею. Должности членовъ совѣта попадаютъ въ руки придворныхъ боярскихъ родовъ, быстро складывается у насъ олигархія, дѣло заходитъ о перемѣнѣ основы и формы правленія, и это положило конецъ существованію совѣта.

Во всякомъ случаѣ, отношенія верховной власти къ учрежденіямъ значительно измѣнились. Остерманъ понялъ, гдѣ должно искать разрѣшенія занимавшей его задачи. Вся жизнь Петра была посвящена заботѣ поручить каждое дѣло учрежденію, объединить эти учрежденія и затѣмъ закрѣпить связь высшаго учрежденія съ верховною властію. Цѣль эта была имъ достигнута послѣднимъ преобразованіемъ сената и учрежденіемъ должности генералъ-прокурора. Имѣя въ виду совершенно противоположныя цѣли, верховный тайный совѣтъ поспѣшилъ уничтожить должность генералъ-прокурора и преобразовать сенатъ.

Юридически должность генералъ-прокурора никогда не была уничтожена, но она исчезла фактически въ сенатѣ съ самаго учрежденія

верховнаго тайнаго совѣта. Ягужинскій не получилъ мѣста въ совѣтѣ и скоро послѣ того былъ отправленъ резидентомъ въ Польшу. Сенатъ лишился своего докладчика и доступа къ государынѣ; между нимъ и ею стоялъ верховный тайный совѣтъ или, другими словами, онъ зналъ только Императрицу въ верховномъ тайномъ совѣтѣ [1]). Вмѣстѣ съ генералъ-прокуроромъ исчезли и его помощники прокуроры, слѣдовательно, положено начало разъединенію въ коллегіальномъ устройствѣ.

Трудно опредѣлить, какія дѣла предоставилъ себѣ совѣтъ; очевидно то, что онъ стремится сосредоточить все управленіе въ своихъ рукахъ, такъ что различіе между этимъ учрежденіемъ и сенатомъ не качественное, а количественное; онъ схожъ съ сенатомъ по самой своей организаціи; онъ не довольствуется ролью старой боярской думы, качествомъ ближайшихъ совѣтниковъ государя съ совѣщательнымъ голосомъ; онъ имѣетъ предъ собою примѣръ самостоятельныхъ инстанцій въ коллегіяхъ. Узурпируя власть сената, онъ не могъ взять меньше, чѣмъ имѣлъ онъ, а постарался взять больше [2]) въ томъ смыслѣ, что не допустилъ никакого посредника между собою и монархомъ. Оттого верховныя права, безопасныя въ рукахъ сената съ генералъ-прокуроромъ, явились разрушительнымъ элементомъ въ рукахъ верховнаго тайнаго совѣта, орудіемъ деспотизма при Меньшиковѣ и олигархіи при Долгорукихъ [3]).

Сначала совѣтъ объявилъ, что будетъ заниматься исключительно важнѣйшими государственными дѣлами, но скоро онъ началъ вмѣшиваться во всѣ части управленія, лишая въ то же время сенатъ, теперь уже не правительствующій, а высокій, участія въ тѣхъ вопросахъ, которые подлежали прежде его непосредственному вѣдѣнію. Совѣтъ присвоилъ себѣ право назначать сенаторовъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ сенатомъ [4]). Князь Меньшиковъ получилъ право докладывать по дѣламъ военной коллегіи самой Императрицѣ. Верховный тайный совѣтъ распоряжается рекрутскими наборами; затѣмъ приказываетъ подавать себѣ еженедѣльныя вѣдомости о приходѣ и расходѣ денежной казны, запрещаетъ отпускать деньги изъ штатсъ-

---

[1]) П. С. З. № 4847.

[2]) Ср. статью гр. Сперанскаго въ архивѣ г. Калачева 1859 г., ч. 3: „совѣту принадлежала не только власть совѣщательная, но и власть дѣйствительнаго управленія“.

[3]) Замѣчательно что Минихъ, хорошо вообще знакомый съ исторіею Россіи, впадаетъ въ грубую ошибку, относя учрежденіе верховнаго тайнаго совѣта только ко времени Петра II. Ошибка эта имѣетъ развѣ то основаніе, что до ссылки Меньшикова, верховный тайный совѣтъ былъ орудіемъ въ рукахъ временщика.

[4]) Протоколы верховнаго тайнаго совѣта 15 и 18 февраля 1726 г.

конторы безъ повелѣнія всего тайнаго совѣта; уничтожаетъ право сената опредѣлять на должности, предписавъ ему представлять кандидатовъ къ себѣ на утвержденіе. Это ограниченіе дошло до того, что если кандидаты эти находятся въ военной службѣ, то сенатъ не можетъ ихъ представлять, не снесшись предварительно съ военной коллегіей. За сенатомъ оставлено право непосредственно опредѣлять только въ низшія должности центральнаго и областного управленія: воеводъ, ассессоровъ, камерировъ и проч. При этомъ вопросъ объ областномъ управленіи также не ушелъ отъ совѣта; онъ поспѣшилъ отмѣнить учрежденія Петра и усилить власть губернаторовъ и воеводъ. Трудно опредѣлить, что́ руководило совѣтомъ при такой реформѣ. Можетъ быть недостатокъ казны, можетъ быть другія соображенія, болѣе сродныя характеру князя Меньшикова [1]). Еще болѣе старался унизить совѣтъ судебное значеніе сената. Рекетмейстеръ, одно изъ важнѣйшихъ орудій вліянія сената въ судебныхъ дѣлахъ, былъ уничтоженъ, и дѣла его поручены сенатскому оберъ-секретарю. Всѣ рѣшенія, по которымъ преступники приговаривались къ смертной казни или политической смерти, сенатъ не могъ приводить въ исполненіе самъ собою, не представивъ ихъ предварительно въ верховный тайный совѣтъ. Военной коллегіи предоставлено право разсматривать и конфирмовать приговоры по дѣламъ о нижнихъ воинскихъ чинахъ, не представляя въ сенатъ. Контролирующее значеніе сената также уменьшилось, такъ какъ совѣтъ поспѣшилъ возстановить ревизіонъ-коллегію, присоединенную Петромъ къ сенату въ видахъ усиленія его власти. Мотивы этого поступка и дальнѣйшія распоряженія совѣта доказываютъ его непремѣнную рѣшимость поколебать значеніе своего противника. „Такъ какъ не извѣстно число доходовъ и расходовъ, говоритъ протоколъ 9 января 1727 г. (§ 11), и экономія была извѣстна у насъ только по имени, то учредить ревизіонъ-коллегію, которая бы доносила всякій мѣсяцъ о дѣлахъ совѣту, смотрѣла накрѣпко, что

---

[1]) Мотивы возстановленія воеводъ можетъ быть ошибочно приведены въ маркизѣ де-ла-Шетарди г. Пекарскаго, стр. 78: „Сборъ податей былъ возложенъ на полки въ мѣстѣ ихъ квартированія и это было сдѣлано съ тою цѣлію, чтобы предотвратить взяточничество воеводъ, которые никогда не пропускали случая вознаградить себя за подарки любимцамъ, при назначеніи въ такія должности. По этой самой причинѣ воеводы были уничтожены наконецъ Петромъ Первымъ; но при восшествіи на престолъ Екатерины, тѣ же самые воеводы были возстановлены по тѣмъ же самымъ уваженіямъ, по которымъ были уничтожены въ предъидущее царствованіе, именно князь Меньшиковъ, извѣстный своею жадностію къ деньгамъ, могъ одинъ извлекать большія суммы отъ опредѣленія воеводъ; имъ былъ снова предоставленъ сборъ податей“. Конечно слова эти имѣютъ скорѣе частный историческій, чѣмъ обще-юридическій интересъ.

не превосходитъ ли государственный расходъ приходу, смотрѣть за исправною выдачею жалованья разнымъ чинамъ; при случающихся важныхъ дѣлахъ призывать въ тайный совѣтъ одинъ или два раза въ недѣлю сенаторовъ и президентовъ коллегій для совѣта".

Какъ далеко заходили претензіи совѣта, видно изъ протокола засѣданія, бывшаго подъ предсѣдательствомъ герцога гольштинскаго, посаженнаго въ совѣтѣ очевидно съ цѣлью задержать деспотическіе порывы Меньшикова. Онъ уже тогда видѣлъ стремленіе совѣта сдѣлаться верховнымъ трибуналомъ въ государствѣ, на ряду съ властью государя, и старался ввести его въ предѣлы совѣщательнаго собранія, удовлетворивъ его самолюбію униженіемъ въ его пользу другихъ учрежденій. Такъ онъ объявляетъ, что „совѣтъ не есть особенное судилище, а собраніе къ облегченію бремени правленія". Но вмѣстѣ съ тѣмъ опредѣлено апелляціи на сенатъ и коллегіи подавать въ совѣтъ. Далѣе, запрещено дѣлать какія бы то ни было денежныя выдачи сенату, синоду и коллегіямъ безъ указа верховнаго тайнаго совѣта; сенатъ попалъ въ совершенную опеку; такъ ему, наравнѣ съ прочими коллегіями, приказано представить счеты въ ревизіонъ-коллегію, подъ страхомъ удержанія жалованья у сенаторовъ и чиновъ коллегіи, пока они не исполнятъ этого требованія. Затѣмъ постановлено, что сенаторы, приходящіе съ доношеніями въ совѣтъ, не могутъ присутствовать въ немъ во время засѣданія, а послѣ велѣно сопровождать ихъ секретарямъ [1]). Совѣтъ принималъ жалобы и челобитныя, назначая для этого особые дни, требовалъ вѣдомости о недоимкахъ, объ отписанныхъ деревняхъ [2]).

Нѣтъ сомнѣнія, что подобное направленіе высшей администраціи вредно должно было отразиться на коллегіяхъ. Думая ихъ освободить отъ контроля сената, оно вмѣсто того вносило въ нихъ хаосъ и неопредѣленность, только что устраненные Петромъ. Двѣ воинскія и иностранная коллегіи сначала были освобождены отъ вліянія сената, а потомъ и верховнаго совѣта „по важности производящихся въ нихъ дѣлъ" (какъ будто контролировать нужно пустыя дѣла). Вслѣдствіе этого, у коллегій этихъ развились непомѣрныя требованія по отношенію къ другимъ, такъ что сенатъ долженъ былъ отстаивать независимость ихъ. Въ концѣ 1726 г. они потребовали, чтобы герольдія и рекетмейстерская контора сносились съ ними доношеніями на томъ основаніи, что они подчинены сенату, съ которымъ государственныя коллегіи сносятся промеморіями. Сенату надо было убѣдить своихъ

---

[1]) См. протоколы верховнаго тайнаго совѣта, id., П. С. З. №№ 4847, 4853, 4862, 4930, 4998, 5023, 5105, 5132.

[2]) Ср. графъ Сперанскій въ той же статьѣ.

воинственныхъ противниковъ въ неосновательности ихъ требованій [1]). Видя такіе примѣры въ своихъ собратіяхъ, другія коллегіи поспѣшили заявить свою независимость и сноситься непосредственно съ верховнымъ совѣтомъ, представляя ему доклады и проэкты законовъ помимо сената [2]). Иначе это, впрочемъ, и быть не могло, потому что верховный совѣтъ постоянно старался низвесть сенатъ на степень другихъ коллегій, призывая его членовъ наравнѣ съ президентами и членами коллегій для объясненій и отвѣта. Въ то же время коллегіи передѣлывались въ составѣ, уничтожались и даже замѣнялись личными порученіями. Такъ, напримѣръ, штатсъ-контора подчинена камеръ-коллегіи, мануфактуръ-коллегія вовсе уничтожена, а надъ фабрикантами назначенъ одинъ протекторъ. Дѣятельность оставшихся коллегій стѣснена; безъ нихъ даже обходятся въ важнѣйшихъ вопросахъ внутренняго управленія. Самые важные акты того времени исходятъ безъ участія и даже безъ вѣдома коллегій. Горный уставъ, бергъ-привиллегія изданы мимо бергъ-коллегіи. Вексельный уставъ— мимо коммерцъ-коллегіи [3]).

Неудивительно, что скоро вся система, созданная Петромъ, разрушилась на столько, что уже съ трудомъ можно было найти исходную точку русской администраціи. Уже въ царствованіе Петра II учрежденія наши представляютъ многочисленную и разнообразную массу ничѣмъ не связанныхъ мѣстъ и лицъ. У Бюшинга [4]) помѣщено любопытное перечисленіе этихъ учрежденій и лицъ ихъ наполнявшихъ. Въ документѣ этомъ, имѣющемъ всѣ признаки достовѣрности, они сгруппированы слѣдующимъ образомъ. На первомъ мѣстѣ стоитъ верховный тайный совѣтъ, какъ высшее правительственное мѣсто имперіи. Затѣмъ слѣдуетъ перечисленіе коллегій, и между ними на первомъ мѣстѣ сенатъ, которому принадлежитъ управленіе государственнымъ хозяйствомъ, юстиціею и полиціею (dieses Collegium führet die Ober-Direction aller im Reich verfallenden Kammer-Oekonomie-Justitz-Polizei und andern Sachen und stehet immediatement unter dem Befehl und Ordres des Geheimen Conseil). Такимъ образомъ за сенатомъ осталось только то, что окончательно утвердилось за нимъ, благодаря дѣятельности генералъ-прокурора: дѣла по камеръ- и юстицъ-коллегіи. Кромѣ того, непосредственно при сенатѣ состоятъ канцелярія герольдіи и мануфактуръ-контора. Военная коллегія, подъ руководствомъ президента генерала Миниха, получила уже обширное

---

[1]) П. С. З. № 4932.

[2]) Для примѣру ср. П. С. З. №№ 5273, 5274 и 5275.

[3]) Протоколы верховнаго тайнаго совѣта 23 февраля и 14 іюля 1726 г., 9 января 1727 г. и записка графа Сперанскаго.

[4]) Т. XVI, стр. 366 и слѣд.

развитіе, съ самостоятельными хозяйственными, ревизіонными и даже судебными частями. Такъ, при ней состоятъ оберъ-коммиссаріатъ, кригсъ-цаль-контора, провіантская контора и генералъ-аудиторіатъ [1]. Адмиралтейская коллегія отличалась обширнымъ развитіемъ еще при жизни ея учредителя, такъ что даже имѣла судъ. Вслѣдствіе этого, при ней состоитъ до 16-ти конторъ [2]. Камеръ-коллегія, прежде имѣвшая такое обширное значеніе, теперь, съ перемѣною системы областнаго управленія, значительно сократилась въ своемъ составѣ; кажется, она сдѣлалась только сборнымъ пунктомъ доходовъ, тогда какъ прежде изъ нея назначались даже воеводы. При ней состояли оберъ-рентерея въ С.-Петербургѣ, акцизная контора. Юстицъ-коллегія, съ состоящимъ при ней нѣмецкимъ департаментомъ и крѣпостной конторою, очевидно, уже не имѣетъ особеннаго значенія, по неимѣнію въ областяхъ фискаловъ и по случаю предоставленія права суда губернаторамъ и воеводамъ. Занятія коммерцъ-коллегіи остались, кажется, безъ измѣненія; при ней состояли таможенная дирекція въ С.-Петербургѣ и Мюнцъ-Директоріумъ.

Замѣчательно положеніе ревизіонъ-коллегіи. Мы видѣли, что она была уничтожена Петромъ и присоединена къ сенату, „понеже едино дѣло есть, что и сенатъ дѣлаютъ“. Распоряженіе это еще болѣе усилило контрольную власть сената, особенно при содѣйствіи генералъ-прокурора. Превращая сенатъ въ простую коллегію, тайный совѣтъ поспѣшилъ возстановить ревизіонъ-коллегію. Составитель записки говоритъ, что она учреждена въ 1727 г. вмѣсто ревизіонъ-конторы, бывшей при сенатѣ. Въ нее должны были поступать на окончательную ревизію счеты изо всѣхъ частей государственнаго управленія. Во время составленія записки, еще неизвѣстно даже было, кому будетъ подчинена эта коллегія—сенату или верховному тайному совѣту [3]. Послѣднее было, впрочемъ, гораздо вѣроятнѣе, потому что одна изъ конторъ, состоявшихъ при коллегіи для ревизіи остаточныхъ суммъ, поставлена подъ непосредственное вѣдомство совѣта, подъ именемъ балансъ-канцеляріи, гдѣ werden alle Restantien, welche sehr important sind, executive beygetrieben. Послѣдующія распоряженія совѣта еще болѣе утвердили эту независимость реви-

---

[1]) Прежде, при Петрѣ I военная коллегія не имѣла независимой судебной части мимо сената, ср. Гагемейстера о законахъ Петра Великаго, Ж. М. Н. Пр. 1836 г. іюль и августъ.

[2]) Адмиралтейская контора, генералъ кригсъ-коммиссаріатъ, адмир.-цаль-контора, цалмейстерская контора, провіантская контора, артиллерійская контора, мундирная контора, контрольная контора и т. д.

[3]) Man weiss noch nicht, ob dieses Collegium unter die immediate Direction des Geheimen Conseil, oder des Senates kommen wird.

зіонъ-коллегіи, требуя, чтобы даже изъ сената присылались въ нее отчеты.

Кромѣ коллегій, въ администраціи нашей образовалось еще нѣсколько канцелярій для разныхъ частей, какъ, напримѣръ, оберъ-артиллерійская канцелярія, медицинская канцелярія и т. д. Порядокъ ихъ подчиненія и отношенія къ другимъ учрежденіямъ неизвѣстны. Вся эта масса учрежденій была связана между собою весьма слабыми узами. Камеръ и юстицъ-коллегіи подчинялись сенату только потому, что въ отношеніи послѣдней онъ былъ судебною инстанціей, хотя теперь и не послѣднею, а въ отношеніи первой ему принадлежало высшее управленіе государственнымъ хозяйствомъ, въ которое совѣтъ не желалъ еще вмѣшиваться. Но за то въ остальныхъ коллегіяхъ отношенія были до крайности перепутаны и, съ каждымъ годомъ владычества совѣта, неурядица становилась сильнѣе и сильнѣе.

Въ самыхъ отношеніяхъ къ верховной власти произошла значительная перемѣна. Въ царствованіе Екатерины I и въ малолѣтство Петра II прежнее совокупное дѣйствіе государя и сената, связанныхъ генералъ-прокуроромъ, замѣнилось произволомъ одного князя Меньшикова, который, начиная со дня воцаренія Екатерины [1]), пустилъ въ обращеніе тотъ элементъ, на которомъ опиралось могущество военной коллегіи. Паденіе любимца доставило господство Долгорукимъ. Они не занимали видныхъ служебныхъ должностей; только придворные чины украшали ихъ. Они захватываютъ въ свои руки всѣ государственныя дѣла, и, вмѣсто военнаго управленія Меньшикова, является олигархія въ самыхъ грубыхъ формахъ, олигархія, стремившаяся при томъ одѣться въ шведское платье и изображать собою государственный совѣтъ. Наши вельможи верховнаго тайнаго совѣта пожелали разыграть роль государственнаго совѣта Швеціи и предложить Аннѣ Ивановнѣ такія условія, какія въ 1718 г. въ Швеціи приняла Ульрика Элеонора [2]). Сенатъ, низшее дворянство, возвратившійся во время Ягужинскій, поспѣшили исполнить роль сейма Карла X и XI. Самодержавіе было утверждено вновь [3]).

Всматриваясь въ историческое значеніе верховнаго совѣта, нельзя не замѣтить въ немъ сильной попытки доставить господство старому личному началу, только что побѣжденному Петровскими коллегіями.

---

[1]) Подробности воцаренія Екатерины, см. Coxe „Reisen“, La Mattray „Voyages“, Бассевичь, id.

[2]) См. Nordenflycht, id., La Mattray, стр. 409, т. III.

[3]) Мнѣ, конечно, нѣтъ надобности вдаваться въ историческія подробности восшествія на престолъ Анны Ивановны, но читатели, вѣроятно, помнятъ любопытную статью по этому предмету, помѣщ. въ Русскомъ Вѣстникѣ за 1859 г. См. также П. С. З. №№ 5497—5501, 5508, 5509, 5510 и др.

Оно тщательно проводится имъ по всѣмъ сферамъ администраціи; въ мѣстномъ управленіи онъ возвращается къ системѣ воеводъ, не обставленныхъ никакими мѣстными учрежденіями, даже такими дворянами, какими обставилъ ихъ еще царь Ѳедоръ Алексѣевичъ. Въ высшихъ сферахъ нельзя не видѣть возрожденія стараго, боярскаго управленія. Но попытка эта имѣла весьма различную судьбу въ этихъ двухъ сферахъ. Въ мѣстномъ управленіи, совершенно лишенномъ служилаго сословія, возстановленіе широкаго личнаго начала имѣло полный успѣхъ и удержалось даже въ то время, когда правительство тщательно возстановляло Петровскія учрежденія. Въ высшихъ сферахъ попытка эта не могла имѣть такого успѣха. Изъ древняго служилаго боярства Петръ выработалъ учрежденіе, гдѣ коллегіальныя и личныя начала были соединены и, уравновѣшивая одно другое, дѣлали безопаснымъ широкое политическое значеніе, какимъ пользовался сенатъ. Верховный тайный совѣтъ хотѣлъ основать такое же учрежденіе на одномъ личномъ началѣ и при томъ въ такомъ смыслѣ, что блескъ происхожденія и родовое значеніе замѣняли бы служебное достоинство и свободное избраніе монарха. Это была боярская дума, получившая самостоятельное политическое существованіе, родовая аристократія, соединенная въ коллегію безъ ея организаціи. Отсюда былъ уже прямой переходъ къ олигархіи, противорѣчившій историческимъ преданіямъ страны и вызвавшій энергическій протестъ.

По уничтоженіи совѣта, императрица объявила твердое намѣреніе царствовать въ духѣ Петра I. Результатомъ этого было возстановленіе правительствующаго сената на прежнемъ основаніи. Замѣчательно при этомъ, что должность генералъ-прокурора не была возстановлена тогда же. Объяснить это явленіе чрезвычайно трудно; хотѣла ли императрица доказать этимъ свое довѣріе къ сенату, выказавшему такія вѣрноподданническія чувства, или она не вполнѣ была знакома съ мыслями Петра I и предполагала возможность сената безъ генералъ-прокурора, или, наконецъ, совѣтники ея имѣли въ виду помѣстить какое нибудь новое учрежденіе между сенатомъ и верховною властію, которое могло бы служить ихъ цѣлямъ, не напоминая верховнаго совѣта, рѣшить это, по неимѣнію вѣрныхъ свѣдѣній, нельзя. Во всякомъ случаѣ сенатъ былъ возстановленъ безъ системы прокуроровъ.

Онъ немедленно воспользовался своими правами, для водворенія въ администраціи прежняго единства. Вслѣдъ за манифестомъ императрицы, онъ издалъ повелѣніе всѣмъ коллегіямъ и канцеляріямъ, подавать въ сенатъ мѣсячные рапорты о рѣшенныхъ и не рѣшенныхъ дѣлахъ. Деньги, собранныя въ губерніяхъ и провинціяхъ изъ доимки за прошлые годы, запрещено употреблять въ расходъ безъ

сената и, вмѣстѣ съ тѣмъ, велѣно подавать о нихъ ежемѣсячные рапорты въ сенатъ и камеръ-коллегію. Счеты всѣхъ коллегій и канцелярій съ 1719 по 1727 г. велѣно повѣрить въ камеръ-коллегіи, для чего при ней учрежденъ особый столъ. Исключеніе сдѣлано для обѣихъ военныхъ коллегій, которымъ дозволено повѣрить эти счеты у себя, но съ обязанностію представить ихъ въ сенатъ. Всѣ дѣла бывшей фискальской канцеляріи велѣно препроводить въ сенатъ. Затѣмъ, сенатскимъ докладомъ, Высочайше утвержденнымъ, штатсъ-контора вновь отдѣлена отъ камеръ-коллегіи, на томъ основаніи, что это было учреждено императоромъ Петромъ I. Наконецъ, сенатъ возстановляетъ свое судебное значеніе, какъ блюстителя правосудія, а не судебной инстанціи; указами своими онъ возстановилъ должность рекетмейстера, которому предписано поступать въ силу прежнихъ инструкцій [1]). Областное управленіе снова предоставлено полному распоряженію сената. Именнымъ указомъ воеводъ велѣно назначать на два года, послѣ чего они обязаны были съѣзжаться съ отчетами въ сенатъ, который могъ исправныхъ оставить еще на два года въ прежней должности [2]).

Для наблюденія за тѣмъ, что дѣлалось въ сенатѣ, Императрица прибѣгла только къ самому умѣренному средству. Каждую субботу сенатъ долженъ былъ представлять ей два рапорта: одинъ о рѣшенныхъ дѣлахъ, другой о такихъ, которыя безъ доклада Ея Величеству рѣшены быть не могутъ [3]). Все вниманіе Императрицы обратилось на организацію этого учрежденія. Въ самый годъ ея воцаренія она издала указъ о раздѣленіи сената на департаменты. Указъ этотъ, вмѣстѣ съ сенатскимъ указомъ о распредѣленіи дѣлъ въ канцеляріи [4]), могутъ дать полное понятіе о томъ, въ какой мѣрѣ Анна Ивановна желала возстановить значеніе сената.

Прежде всего Императрица обращаетъ вниманіе на ту зависимость, въ которой находились члены сената отъ канцеляріи, такъ какъ всѣ дѣла въ правительствующемъ сенатѣ опредѣляются по докладамъ и выпискамъ, учиненнымъ канцелярскими служителями, и натурально что въ „докладахъ и выпискахъ, хотя и не по какимъ страстямъ, однакоже отъ простоты, отъ многодѣльства, отъ скораго спѣшенія, или отъ инаго какого случая какія погрѣшенія бываютъ, отъ которыхъ и безъ всякой вины правительствующаго сената, въ резолюціяхъ временемъ какія несходства произойти могутъ, къ тому

---

1) П. С. З. №№ 5510, 5513, 5529, 5534, 5543, 5557, 5603.

2) П. С. З. №№ 5522 и 5598.

3) П. С. З. № 5566.

4) П. С. З. №№ 5570, 5606, 5587.

же отъ множества дѣлъ какъ государственныхъ, такъ и челобитчиковыхъ, которыя надобно слушать и рѣшать всему собранію, не достаетъ времени". Лучшимъ средствомъ исправить этотъ недостатокъ и дать членамъ сената возможность правильно и самимъ рѣшать дѣла, императрица полагаетъ раздѣленіе всѣхъ дѣлъ по департаментамъ, какъ это сдѣлано въ другихъ иностранныхъ государствахъ. Дѣла эти, подлежавшія распредѣленію въ пяти департаментахъ, были слѣдующія: въ первомъ департаментѣ дѣла духовныя, „въ чемъ они могутъ касаться правительствующаго сената", во второмъ дѣла военной, сухопутной и морской коллегій, въ третьемъ дѣла камеръ-коллегіи о доходахъ и расходахъ государственныхъ, въ четвертомъ дѣла челобитчиковы (рекетмейстерскія) и юстицъ-коллегіи, въ пятомъ дѣла купеческія, о государственныхъ заводахъ, фабрикахъ и бергверкахъ. Всѣ дѣла должны были поступать сначала въ департаменты и разсматриваться прямо сенаторами, состоявшими въ томъ департаментѣ, которые и указывали канцеляріи, въ какомъ смыслѣ она должна была подготовить докладъ для общаго собранія. „Чрезъ сіе первое, заключалъ указъ, всякія погрѣшенія въ канцеляріи правительствующаго сената упредятся; второе, всякія дѣла съ лучшимъ основаніемъ и благоугоднымъ правосудіемъ, и третіе, безволокитно и безъ остановки рѣшены и отправлены будутъ". Въ каждомъ департаментѣ сенатъ установилъ секретаря, а при общемъ собраніи оберъ-секретаря.

Не прошло, однако, нѣсколькихъ мѣсяцевъ, какъ императрица увидѣла уже, что сенатъ не можетъ занять надлежащаго мѣста въ управленіи безъ того учрежденія, которое придавало ему столько значенія при Петрѣ I. Необходимо было дать мѣсто личному началу въ управленіи, столь удачно выполнявшему свое назначеніе нѣсколько лѣтъ тому назадъ. Въ октябрѣ 1740 г., изданъ былъ указъ „о назначеніи при сенатѣ генералъ-прокурора и въ помощь ему оберъ-прокурора, объ опредѣленіи въ коллегіяхъ и другихъ судебныхъ мѣстахъ прокуроровъ и о наблюденіи сенату, чтобы челобитчики правымъ и нелицемѣрнымъ судомъ удовольствованы, а въ государственныхъ дѣлахъ разсмотрѣніе и рѣшеніе чинимы были со всякою ревностію и добрымъ порядкомъ" [1]). Мотивами къ этому распоряженію выставляется медленность сенатскаго дѣлопроизводства, небреженіе о государственныхъ дѣлахъ и значительныя остановки, словомъ тѣ неудобства, которыя Петръ думалъ отстранить учрежденіемъ генералъ-прокурора и „какимъ же указомъ оной чинъ, по кончинѣ дяди нашего и государя, отставленъ, и кѣмъ отрѣшенъ, о томъ намъ неизвѣстно". Генералъ-прокуроромъ, впредь до назначенія другого лица

[1]) П. С. З. № 5625.

(чего не послѣдовало), опредѣленъ генералъ графъ Ягужинскій. Съ этой же минуты начинается строгое сосредоточеніе государственныхъ дѣлъ въ однѣхъ рукахъ, и устраняются многіе важные безпорядки. Такъ, напримѣръ, Сибирское управленіе, вслѣдствіе безотвѣтственности губернаторовъ, перестало приносить тѣ доходы, какіе казна прежде получала съ этой страны. Одною изъ первыхъ мѣръ генералъ-прокурора было возстановленіе въ Москвѣ (гдѣ въ то время находилась и императрица и вообще все управленіе) бывшаго сибирскаго приказа, которому непосредственно подчинены всѣ воеводы, а самый приказъ отданъ въ вѣдѣніе сената подъ дирекцію Ягужинскаго [1]). Повсюду разсылаются указы сенатскіе о немедленномъ исполненіи его предписаній подъ страхомъ штрафа. Коллегіи всѣ, безъ исключенія, подчиняются если не непосредственному управленію, то контролю сената [2]). Новый регламентъ камеръ-коллегіи совершенно подчиняетъ ее сенату; ему же переданы тяжебныя дѣла духовныхъ лицъ; по его представленію соединяются и раздѣляются коллегіи, какъ, напримѣръ, бергъ-коллегія и мануфактуръ-контора присоединены къ коммерцъ-коллегіи. Всѣ сколько нибудь важныя мѣры принимаются всѣми коллегіями, не исключая военныхъ, не иначе какъ по предварительномъ рапортѣ сенату. Отвѣтственность ихъ предъ этимъ учрежденіемъ становится довольно серьезною. Такъ, въ началѣ 1731 г., Именной указъ предписываетъ о строгомъ свидѣтельствованіи счетовъ адмиралтейской и военной коллегій. Коллегіи эти долго не присылали въ сенатъ своихъ отчетовъ, подобно многимъ другимъ, а потому отчеты эти приказывается изслѣдовать „съ великимъ принужденіемъ, а чтобы то какъ наискорѣе взыскано и исполнено быть могло, того для то взысканіе поручить изъ членовъ сенатскихъ, воинскія обѣ коллегіи Румянцову, а камеръ и штатсъ-контору Урусову“. Сенату же подчиненъ и московскій генералъ-полиціймейстеръ [3]).

Но всѣ эти распоряженія плохо сходились съ видами Остермана; онъ все еще не покидалъ своей любимой мечты, поставить между сенатомъ и верховною властію не лицо, а учрежденіе, въ которомъ онъ надѣялся занять видное мѣсто [4]).

---

[1]) П. С. З. № 5659. Высочайше утвержденный докладъ сената.

[2]) П. С. З. №№ 5662, 5789, 5818, 5860.

[3]) П. С. З. №№ 5683 и 5700.

[4]) Объ Остерманѣ, см. письма Леди Рондо, письма XXIX и XXX. Нѣкоторые статьи въ маг. Бюшинга и Peter Havens, стр. 113. Можетъ быть къ этому желанію выдвинуться, присоединялась еще личная ненависть къ Ягужинскому, см. Миниха id.: „Ostermann... avoit pour ennemi juré le procureur general Jagouschinski, et comme l'on désesperoit de les réconcilier, l'imperatrice demanda l'avis du comte Loewenwolde Grand-Maréchal de la Cour et de son frére, depuis Grand Ecuyer, celui de Biron Grand Chambellan et le mien, lequel des deux, Jagouschinski ou

Комбинаціи, въ родѣ верховнаго тайнаго совѣта, были уже давно невозможны, да и безполезны, ловкому министру. Онъ рѣшился извлечь изъ вѣдомства сената важнѣйшія дѣла, особенно тѣ, которыя давали ему случай получать знаки расположенія отъ иностранныхъ дворовъ, и поручить ихъ совѣту, составленному изъ немногихъ лицъ, между которыми онъ занималъ бы самое видное мѣсто. Съ удаленіемъ генералъ-прокурора явилась необходимость и возможность такого мѣста, потому что императрица не рѣшилась бы оставить сенатъ съ прежними правами, а Ягужинскій оставлялъ послѣ себя широкое мѣсто для честолюбія. Императрица, между тѣмъ, переѣхала, по совѣту Миниха, въ Петербургъ изъ Москвы, гдѣ произошло въ послѣднее время столько замѣчательныхъ происшествій; Москва была забыта подъ наплывомъ иностраннаго вліянія. Новая комбинація Остермана носила скромное названіе кабинета. Названіе это въ исторіи нашей администраціи не новое. Петръ, Екатерина I имѣли кабинетъ, куда подавались дѣла, подлежавшія личному разсмотрѣнію государя; здѣсь сосредоточивалась и переписка съ тѣми лицами, которыя имѣли какое нибудь личное порученіе отъ императрицы. Но онъ не имѣлъ никакого самостоятельнаго значенія. Напротивъ, кабинетъ, составленный императрицею въ 1731 г., задуманъ Остерманомъ какъ самостоятельное, отдѣльное учрежденіе, стоящее между сенатомъ и верховною властію [1]. Новое учрежденіе установлено, какъ объявляетъ о томъ

Ostermann il falloit conserver pour être du Conseil; comme le premier etoit naturellement violant, et Ostermann plus laborieux, nous étions d'avis qu'il falloit conserver ce dernier, de sorte que Jagouschinski fut envoyé comme Ministre à la Cour de Berlin". Врядъ ли разсказъ этотъ передаетъ дѣло во всей полнотѣ; изъ него ясно только то, что Остерманъ воспользовался своимъ вліяніемъ на иностранцевъ, окружавшихъ императрицу, чтобы свергнуть противника изъ политическихъ видовъ. Гельбихъ id. говоритъ напротивъ, что Ягужинскій поссорился съ Бирономъ и, вслѣдствіе этого, былъ высланъ изъ Россіи. Можетъ быть и Минихъ не совсѣмъ чистъ въ этомъ дѣлѣ и желалъ свернуть всю отвѣтственность на Остермана. Есть сильное основаніе думать, что онъ способствовалъ паденію Ягужинскаго и даже устроилъ его. Такъ, въ 1733 г. „Маіоръ Бахметьевъ донесъ, что въ 1732 г. ему случилось въ Симбирскѣ быть на охотѣ съ тайнымъ совѣтникомъ Федоромъ Наумовымъ, который говорилъ: нынѣ де силу великую имѣютъ г. оберъ-камергеръ (Биронъ) и фельдмаршалъ фонъ-Минихъ, которыя что хотятъ, то и дѣлаютъ и всѣхъ насъ губятъ; а именно, Александръ Румянцевъ сосланъ и пропадаетъ отъ нихъ, также генералъ Ягужинскій" (Маркизъ Шетарди, стр. 50).

[1]) Минихъ id. „Ostermann se trouvant par là à la tête des affaires, connut parfaitement qu'il convenoit de remplir le vide dont il est question ici, et comme S. M. I. avoit une grande confiance en moi, Ostermann me pria de proposer à S. M. I. de former un cabinet, d'où l'on pût expédier les affaires d'Etat les plus importantes et les oukases ou ordonnances de S. M. au Sénat et aux autres dicastères, et de n'y mettre avec lui Ostermann, que le knaes Alexei Michailowitz Czirkaski, qu'il croyoit pouvoir gouverner" (стр. 81 и 82). Дѣйствительно нѣчто подобное случилось.

манифестъ, „для лучшаго и порядочнаго отправленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ и пользы подданныхъ". Въ составъ его вошли канцлеръ графъ Головкинъ, вице-канцлеръ Остерманъ и дѣйствительный тайный совѣтникъ Черкасскій. Самый составъ кабинета показывалъ уже, что онъ рѣзко будетъ отличаться отъ бывшаго верховнаго совѣта. Онъ какъ будто установленъ для иностранныхъ дѣлъ. Можетъ быть, это и былъ одинъ изъ главныхъ видовъ Остермана, сильно дорожившаго сношеніями съ государствами, нуждавшимися въ Россіи. Но тогда же кабинету предоставленъ надзоръ за теченіемъ дѣлъ въ государственныхъ учрежденіяхъ; сенату, синоду, коллегіямъ и канцеляріямъ приказано подавать ежемѣсячные рапорты въ кабинетъ о производящихся въ нихъ челобитчиковыхъ дѣлахъ для „усмотрѣнія, безволокитно-ли по онымъ рѣшенія бываютъ" [1]). Кабинетъ тотчасъ сдѣлался непопуляренъ [2]), и эта непопулярность увеличивалась по мѣрѣ того, какъ возрастало его могущество. Первымъ и несомнѣннымъ результатомъ учрежденія такого кабинета было совершенное освобожденіе военной коллегіи отъ власти сената и подчиненіе русской политики иностраннымъ видамъ. Сомнительно, чтобы Минихъ вошелъ тотчасъ въ составъ кабинета, какъ онъ самъ разсказываетъ о себѣ. Но вѣрно то, что онъ, пользуясь покровительствомъ императрицы, о которомъ свидѣтельствуютъ всѣ современники, имѣлъ возможность стать съ своей коллегіею въ непосредственное отношеніе къ верховной власти. Доклады о производствѣ въ полковники и другіе высшіе военные чины стали подаваться императрицѣ непосредственно изъ военной коллегіи. Сенату запрещено назначать прокуроровъ въ генералъ-кригсъ-коммиссаріатъ и въ обѣ военныя коллегіи, безъ предварительнаго доклада императрицѣ. Претензіи военной коллегіи дошли до того, что коллегія иностранныхъ дѣлъ потребовала наконецъ сенатскаго указа, которымъ бы запрещено было военной коллегіи дѣлать распоряженія о такихъ дѣлахъ, которыя относятся къ коллегіи иностранной, безъ сношенія съ этимъ учрежденіемъ; счетныя, провіантскія и кригсъ-коммиссаріатскія коммиссіи отданы въ непосредственное вѣдѣніе кабинета. Вмѣстѣ съ тѣмъ военной коллегіи дано право не исполнять указовъ, присылаемыхъ изъ правительствующаго сената, если они окажутся несходственны съ именными, чѣмъ нарушено основное положеніе генеральнаго регламента, по которому коллегія, получивши сенатскій указъ, несходный, по ея мнѣнію, съ имен-

[1]) П. С. З. №№ 5869, 5871, 5872.

[2]) „Cet établissement d'un cabinet étant quelque chose de nouveau (?) en Russie, et pas du goût de tout le monde, d'autant plus qu' Ostermann passoit pour avoir le coeur double et Czirkaski pour être très fainéant, on disoit: „que de ce cabinet Czirkaski étoit le corps et Ostermann l'âme peu integre". Минихъ, id., стр. 85.

ными, должна была представить объ этомъ сенату и, въ случаѣ подтвержденія, исполнить его безпрекословно, донеся Ея Императорскому Величеству [1]).

Затѣмъ система внутренняго управленія не потерпѣла существенныхъ измѣненій. Сначала кабинетъ думалъ заняться даже областною администраціей, какъ это видно изъ приказанія представлять вновь опредѣляемыхъ воеводъ въ кабинетъ Ея Императорскаго Величества до отправленія ихъ въ города, но чрезъ два года правило это было отмѣнено [2]). Изъ всѣхъ актовъ этого времени можно вывести то несомнѣнное заключеніе, что кабинетъ не имѣлъ такихъ глубокихъ правительственныхъ цѣлей, какъ верховный тайный совѣтъ; созданный съ цѣлію удовлетворить самолюбію нѣсколькихъ лицъ, онъ присвоивалъ себѣ участіе во внутреннемъ управленіи государствомъ на столько, на сколько это нужно было для этихъ личныхъ видовъ. Новое учрежденіе должно было доставить свободу дѣйствія военному вѣдомству, иностранной коллегіи—возможность удовлетворять требованіямъ иностранныхъ благодѣтелей, а всѣмъ иностранцамъ дать обезпеченное содержаніе. Вслѣдствіе этого, кабинету необходимо было подчинить себѣ сенатъ на столько, чтобы не встрѣчать въ немъ защитника національныхъ интересовъ, финансовую часть на столько, чтобы добывать потребное для иностранцевъ количество денегъ, а всю тяжесть дѣйствительной администраціи онъ могъ съ большимъ удобствомъ оставить на попеченіи коллегій и сената. Этой цѣли онъ и достигъ— указъ, подписанный тремя кабинетъ-министрами, получилъ силу именного повелѣнія. Тайная канцелярія была выдѣлена изъ общаго порядка управленія на столько, что изъ нея сенатъ не могъ уже требовать рапортовъ о полученныхъ именныхъ указахъ, какъ это обязаны были дѣлать другія коллегіи. Явилось истинно кабинетское учрежденіе — доимочная канцелярія, долженствовавшая пополнять казну, истощенную владычествомъ иноземцевъ. Въ этомъ состояло дѣйствительное вліяніе кабинета на внутреннее управленіе. Ему слишкомъ достаточно было иностранныхъ сношеній, войнъ, блестящихъ проектовъ, чтобы удовлетворить самую энергическую дѣятельность, самое безграничное честолюбіе. Вершина русской администраціи живетъ самою внѣшнею политическою жизнью. Россія для нея только средство для добыванія суммъ, нужныхъ для того, чтобы участвовать въ общемъ хорѣ западныхъ державъ. Это печальное направленіе рѣзко бросалось въ глаза иностранцамъ, знавшимъ тайны кабинета. „Цѣль русскаго двора, говоритъ одинъ изъ нихъ, бросить пыль въ глаза

---

[1]) П. С. З. №№ 5911, 5920, 6155, 6176 6299.

[2]) П. С. З. №№ 6384, 6538.

цѣлой Европѣ... Цѣль двора достигнута, если въ Европѣ говорятъ, что Россія богата". Страсть къ этимъ европейскимъ дѣламъ, желаніе казаться европейскимъ народомъ, подавало поводъ къ самымъ обиднымъ сравненіямъ. Россія для нихъ взрослый ребенокъ, незнающій на что употребить свои силы, а потому попадающій въ руки первому встрѣчному. „Нѣмцы (если можно назвать такъ сборище Датчанъ, Пруссаковъ, Вестфальцевъ, Голштинцевъ, Ливонцевъ и Курляндцевъ) были этими первыми встрѣчными: они и воспользовались руками и ногами этого народа и управляютъ его движеніями" [1]). Понятно, что кабинетъ не любилъ заглядывать внутрь страны; онъ держался и жилъ ея поверхностью. Отношенія сената къ кабинету въ отношеніи внутренняго управленія были скорѣе вассальныя, установленныя съ цѣлію показать преимущество кабинета, чѣмъ дѣйствительное административное подчиненіе. На обязанность сената присылать перечневыя вѣдомости въ кабинетъ трудно смотрѣть иначе, какъ на обыкновенную отписку, неимѣвшую такого серьезнаго значенія, какъ, напримѣръ, отчетность коллегій предъ тѣмъ же сенатомъ. Конечно, время это богато резолюціями кабинета на доклады сената, но въ отношеніяхъ этихъ нѣтъ ничего систематическаго, это скорѣе представленіе дѣлъ „которыхъ зачѣмъ либо вершить не мочно", чѣмъ отношеніе одной инстанціи къ другой—высшей. Вмѣшательство кабинета во внутреннее управленіе не имѣетъ никакой опредѣленной системы [2]).

Отъ этого, по странному на первый взглядъ противорѣчію, законодательство занимается такими вопросами, которые оказываются излишними при тогдашней администраціи. Чрезъ два года послѣ того, какъ Ягужинскій былъ отправленъ изъ Петербурга, именно въ 1733 г., состоялся именной указъ о прокурорахъ въ провинціяхъ. Здѣсь вычисляются эти обязанности довольно подробно, онѣ даже напоминаютъ прокуроровъ, осуществленныхъ впослѣдствіи законодательствомъ Екатерины. Вездѣ повторяется объ ихъ непосредственныхъ отношеніяхъ къ генералъ-прокурору, котораго прокуроръ есть „око". Во всякомъ случаѣ это было око несуществовавшаго тѣла. Правительство, кажется, само сознавало это противорѣчіе, а, потому, въ томъ же указѣ говорится объ обязанности секретарей и оберъ-секретарей наблюдать за правильностію рѣшеній въ присутственныхъ мѣстахъ [3]). Вообще въ это царствованіе болѣе чѣмъ когда нибудь придавали важность вліянію канцеляріи. Это доказываетъ въ особенности любопытный про-

---

[1]) Маркизъ де-ла-Шетарди, соч. Г. Пекарскаго, стр. 20 и 15.

[2]) П. С. З. №№ 6870, 7201, 7262, 7446, 7539 и 8027.

[3]) П. С. З. № 6475.

цессъ князя Кантемира съ его мачихою. Именной указъ не только изъялъ это дѣло изъ вѣдомства сената прежде окончательнаго рѣшенія, но повелѣлъ составить особый высшій судъ для его рѣшенія. По окончаніи дѣла велѣно штрафовать за неправильное рѣшеніе этого дѣла нѣкоторыхъ чиновниковъ сената и юстицъ-коллегіи. Замѣчательно, что указъ не упоминаетъ не только о генералъ-прокурорѣ, но даже объ оберъ-прокурорѣ, а прямо нападаетъ на сенатскаго оберъ-секретаря [1]). Отсутствіе этихъ двухъ лицъ доказывается тѣмъ, что самое управленіе канцеляріею сената поручено оберъ-секретарю сенатскимъ указомъ (№ 7155). Такъ отсутствіе генералъ-прокуроровъ не только не уменьшало, но увеличивало значеніе канцеляріи въ глазахъ самого закона. Если можно назвать генералъ-прокурора бюрократическимъ элементомъ въ сенатѣ, то во всякомъ случаѣ онъ не могъ способствовать такому преобладанію канцелярскаго начала. Онъ тѣсно былъ связанъ съ сенатскимъ присутствіемъ, не стоялъ внѣ его, какъ оберъ-секретари и секретари, а потому скорѣе могъ подчинить канцелярію видамъ коллегіи, чѣмъ коллегію канцелярскимъ интересамъ.

Значеніе канцеляріи усиливалось еще тѣмъ обстоятельствомъ, что въ глазахъ самихъ сенаторовъ сенатъ потерялъ всякое значеніе, и они совершенно его покинули. Недовольные государственнымъ значеніемъ кабинета, они способствовали паденію сената, какъ высшаго административнаго учрежденія. Старые сенаторы, какъ князь Дмитрій Михайловичъ Голицынъ и другіе, вовсе не ходили въ сенатъ, а графъ Головкинъ вовсе не выходилъ изъ дому. Въ присутствіе являлись только два лица, кригсъ-коммиссаръ Новосильцевъ и Сукинъ, обвиненный во взяточничествѣ во время персидской компаніи [2]). Между тѣмъ, административно-судебныя обязанности сената были вовсе не достойны пренебреженія. Онъ продолжалъ составлять учрежденіе, гдѣ сосредоточивались всѣ текущія дѣла, заботы о благосостояніи всего государства. Права его, по отношенію къ подчиненнымъ учрежденіямъ, были вовсе не маловажны. Заботы о служиломъ сословіи продолжаютъ составлять одну изъ важнѣйшихъ обязанностей сената Онъ постоянно издаетъ правила объ опредѣленіи недорослей къ дѣламъ приказнымъ, о порядкѣ обученія ихъ приказнымъ дѣламъ и наукамъ и о наблюденіи за ихъ успѣхами и нравственностію. Онъ заботится о составленіи списковъ въ синодѣ, коллегіяхъ и канцеляріяхъ всѣмъ канцелярскимъ служителямъ и распредѣленіи годныхъ изъ нихъ къ дѣламъ. Дворянъ запрещено было увольнять изъ военной и штатской службы ни въ какомъ другомъ мѣстѣ кромѣ сената, который только

---

[1]) П. С. З. №№ 7113 и 7143.

[2]) Минихъ, id., стр. 85 и 86.

обязанъ былъ доносить въ кабинетъ каждый мѣсяцъ объ отставленныхъ отъ службы. Ему подчинили выборъ кандидатовъ на губернаторскія мѣста. Затѣмъ, вообще запрещено было посылать офицеровъ и дворянъ къ дѣламъ, безъ опредѣленія сената [1]). Лишенный генералъ-прокурора и подчиненной ему системы чиновниковъ, онъ долженъ былъ самъ наблюдать за исполненіемъ своихъ указовъ, и обязанность эта была возложена на оберъ-секретарей. Точно также замѣтно было и отсутствіе рекетмейстера, вслѣдствіе чего порядокъ судебныхъ инстанцій безпрерывно нарушался, что и вызвало сенатскій указъ о порученіи пріема прошеній оберъ-секретарямъ [2]). Такое уничтоженіе крупныхъ личныхъ должностей имѣло своимъ неминуемымъ послѣдствіемъ то, что власть и значеніе, распредѣленныя прежде между многими лицами, теперь сосредоточивались постепенно въ рукахъ канцеляріи и вызывало краснорѣчивыя картины иностранцевъ о подкупности и шаткости нашей администраціи. Явленіе тѣмъ болѣе печальное, что потребности управленія могли быть удовлетворены только тѣмъ же сенатомъ. Чѣмъ болѣе кабинетъ увлекается внѣшними отношеніями, интригами Австрійскаго двора, честолюбіемъ герцога Курляндскаго, завоевательною политикой, военными маневрами, тѣмъ болѣе гражданское управленіе стекается въ сенатъ и коллегіи. Коллегіи получили право штрафовать губернаторовъ, не докладывая сенату, за неисполненіе ихъ указовъ. Можетъ это право и относится къ униженію сената и доказываетъ большую свободу коллегій, но нельзя сказать, чтобы коллегіи ушли отъ опеки сената. Полное Собраніе Законовъ наполнено сенатскими указами, состоявшимися въ разрѣшеніе доношеній коллегій. Счетная часть продолжаетъ быть строгою, насколько это зависитъ отъ сената. Его указы подтверждаютъ, чтобы всѣ присутственныя мѣста присылали въ срокъ отчеты въ ревизіонъ-коллегію; изъятіе не дѣлается даже для военной коллегіи. До какой степени коллегіи привыкли испрашивать обо всемъ разрѣшенія сената, видно изъ сенатскаго указа о неиспрашиваніи отъ сената разрѣшенія по дѣламъ, на которыя есть точные указы, съ выговоромъ за это коммерцъ-коллегіи. Сенатъ заботится о томъ, чтобы одна коллегія не нарушала правъ другой; такъ, напримѣръ, онъ приказалъ адмиралтейской коллегіи не допускать подрядчиковъ къ торгамъ, безъ сношенія съ коммерцъ-коллегіею, при чемъ адмиралтейство получило строгій выговоръ, съ запросомъ о причинѣ такой неисправности. Онъ же издаетъ указы вообще о сношеніи между собою различныхъ кол-

---

[1]) П. С. З. №№ 7201, 7248, 7410, 7726, 8043, 8195, 8219 и т. д.
[2]) П. С. З. №№ 7342 и 7356.

легій и канцелярій [1]). По важнымъ вопросамъ внутренняго управленія, правительство обыкновенно обращается къ сенату. Въ 1738 г. коллегія экономіи, вѣдавшая монастырскія имущества, была соединена съ дворцовымъ и казеннымъ приказомъ со всѣми синодальными вотчинами и отдана въ полное распоряженіе сената, понеже въ ней состоятъ сборы и экономическія дѣла, подлежащія къ вѣдѣнію сената. Въ то же время сенатъ занимался составленіемъ новаго уложенія и приказывалъ присылать изъ всѣхъ судебныхъ мѣстъ извѣстіе о затрудненіяхъ въ дѣлахъ, по неимѣнію точныхъ указовъ. Не одними важными вопросами занимался сенатъ; его заботливость простирается на мелкія подробности провинціальнаго управленія и общія полицейскія мѣры. Онъ заботился объ искорененіи нищенства, о предупрежденіи пожаровъ и преслѣдованіи поджигателей: посылалъ отставныхъ офицеровъ или выборныхъ отъ дворянъ для свидѣтельствованія сборовъ, заботился о переписи стрѣлецкихъ и слободскихъ земель, о порядкѣ аппеляціи на неправыя рѣшенія городовыхъ и провинціальныхъ воеводъ и т. д.

Изъ этого можно видѣть, на сколько кабинетъ успѣлъ сдѣлаться высшею инстанціей въ нашемъ управленіи. Нѣтъ сомнѣнія, что онъ внесъ чрезвычайную запутанность въ администрацію и лишилъ до извѣстной степени свободы дѣйствій учрежденіе, на которое всѣ издавна привыкли смотрѣть, какъ на послѣднюю высшую инстанцію предъ государемъ. Но, устроенный для временныхъ, своекорыстныхъ цѣлей, онъ не успѣлъ стать прочною и постоянною инстанціей, непрерывно-дѣятельнымъ административнымъ учрежденіемъ. За сенатомъ были устойчивость, непрерывность организаціи, которой не имѣлъ кабинетъ. Во всякомъ случаѣ, исторія сената при Аннѣ Ивановнѣ доказала, что личное управленіе, послѣ Петра I, не могло уже выдержать дѣйствительной конкуренціи съ коллегіальными учрежденіями уже потому, что смѣшеніе властей, господствовавшее въ тогдашней администраціи, дѣлало само законодательство благосклоннымъ къ той формѣ управленія, гдѣ смѣшеніе это могло повести къ наименьшимъ злоупотребленіямъ.

Къ концу царствованія Анны Ивановны замѣтно, что сенатъ, потерявшій сначала всякій кредитъ, снова подымается и подымается до такой степени, что правительство принуждено снова обставлять его тѣми учрежденіями, которыя окружали его во время его могущества. Въ 1738 г., является уже въ сенатѣ оберъ-прокуроръ, на котораго возложено управленіе канцеляріей и наблюденіе за подчи-

---

[1]) П. С. З. №№ 7240, 7439, 7478, 7485, для военной коллегіи № 7505, для канц. конфискаціи 7539, за тѣмъ 7829, 7624.

ненными ему прокурорами, за порядкомъ въ коллегіяхъ и сенатѣ. Наконецъ, въ 1740 г. правительство сочло нужнымъ опредѣлить къ сенату генералъ-прокурора, т.-е. возстановить ту должность, которую тщательно уничтожали учрежденія, думавшія стать на его мѣсто—кабинетъ и верховный совѣтъ. Несмотря на то, что новый генералъ-прокуроръ былъ человѣкъ подозрительной репутаціи и къ тому же одна изъ креатуръ кабинета [1]), однако тотчасъ замѣчается значительное увеличеніе вліянія сената. Въ сенатъ должны были присылаться всѣ именные указы, какъ непосредственно исходившіе отъ императрицы, такъ и изъ кабинета [2]). Всѣмъ коллегіямъ, канцеляріямъ, конторамъ, коммиссіямъ было предписано подавать доношенія въ сенатъ о такихъ дѣлахъ, которыхъ они сами рѣшить не могутъ, съ прописаніемъ своихъ мнѣній. Послѣдній указъ особенно любопытенъ: изъ него можно видѣть вообще весь порядокъ сношенія коллегій съ сенатомъ. Порядокъ этотъ въ общихъ чертахъ слѣдующій. Въ случаѣ какого-либо важнаго дѣла, котораго рѣшить въ коллегіи и канцеляріи невозможно, президенты должны были велѣть составить выписки изъ дѣла и съ ними приходить лично въ сенатъ къ докладу. Исключеніе сдѣлано только для президентовъ иностранной и двухъ воинскихъ коллегій, но и они обязаны были приходить для общаго совѣщанія съ сенатомъ, въ случаѣ какихъ-нибудь особенно важныхъ дѣлъ. Съ этою цѣлію, каждой изъ коллегій были назначены дни, когда велѣно имъ приходить съ докладами въ сенатъ. Изъ распредѣленія этого можно видѣть, что дѣлопроизводство всѣхъ коллегій начало снова находить въ сенатѣ свое высшее сосредоточіе. Начиная съ понедѣльника, являлись поочередно въ сенатъ доклады изъ военной, адмиралтейской коллегій, отъ канцеляріи гвардіи полковъ, кадетскаго корпуса, дворцовой конторы, академіи наукъ, канцеляріи о строеніяхъ, ямской, конфискаціи, доимочныхъ и слѣдственныхъ коммиссій, ревизіонъ- и камеръ-коллегій и статсъ-конторы, изъ счетныхъ коммиссій, изъ коллегій иностранной, юстицъ, коммерцъ—словомъ всѣ учрежденія обращаются сюда за разрѣшеніемъ возникающихъ недоразумѣній. Коллегіи обязаны наблюдать за исполненіемъ данныхъ имъ отъ сената указовъ и, въ случаѣ неисполненія ихъ кѣмъ-либо, обязаны рапортовать генералъ-прокурору. Кромѣ того сенатскій указъ замѣчаетъ, что часто случается, что „объ исправленіи

---

[1]) „Бестужевъ въ этотъ промежутокъ времени былъ связанъ изъ выгодъ и дружбы съ генералъ-прокуроромъ Трубецкимъ, о которомъ я недавно сообщалъ вамъ, что онъ нынѣ совѣтникомъ гр. Головкина. Независимо отъ этого послѣдній всегда состоялъ въ дружбѣ съ Бестужевымъ и даже былъ обязанъ ему“. Маркизъ Шетарди, стр. 372.

[2]) П. С. З. №№ 7558, 7486, 7621, 7815, 8109.

разныхъ дѣлъ посылается изъ сената подтвердительныхъ указовъ по 4, 5 и больше, а по онымъ дѣйствительнаго исполненія не чинятъ, надѣясь на то, что только указами подтверждается, а за неисполненіе по онымъ не штрафуютъ и чрезъ то въ слабость только приходятъ; того ради впредь подтвердительныхъ указовъ, кромѣ настоящаго болѣе двухъ не посылать, и когда по третьему въ указный срокъ исправлено не будетъ, о томъ не упуская за срокомъ ни малаго времени представлять правительствующему сенату для учиненія штрафовъ по указамъ" (П. С. З. № 8219).

Вообще въ послѣднее время царствованія Анны Ивановны замѣчается какое то особенное движеніе въ высшихъ сферахъ управленія. Кабинетъ какъ будто сливается съ сенатомъ въ одно цѣлое и періодъ времени 1738—1740 г. изобилуетъ, такъ называемыми, общими разсужденіями кабинета съ сенатомъ. Эта новая форма доказываетъ очевидное сближеніе двухъ учрежденій. Иногда эти общія разсужденія состояли въ обширномъ и добросовѣстно составленномъ мемуарѣ сената, съ короткою резолюціей кабинета, иногда же мнѣнія двухъ учрежденій въ совокупности представлялись на высочайшее усмотрѣніе. Кажется, что въ это время дѣятельность кабинета уже перестала внушать къ себѣ довѣріе императрицы, а вопросъ о регентствѣ и Артеміи Волынскомъ поколебалъ и герцога Бирона. Во всякомъ случаѣ, на сенатъ стали обращать большее вниманіе, чѣмъ прежде. Стали даже ходить смутные слухи о доставленіи сенату прежняго блеска, причемъ предполагалось составить его изъ лицъ, принадлежащихъ къ лучшимъ фамиліямъ Россіи, съ которыми начало уже сближаться правительство. Иностранецъ, жившій въ это время въ Россіи, замѣчаетъ, что если проектъ этотъ хорошъ въ томъ отношеніи, что исполненіемъ его настоящее правительство надѣется пріобрѣсть себѣ могущественныхъ приверженцевъ, то онъ не совершенно удобенъ по тому соображенію, что тогда необходимо, чтобы кабинетъ, отъ котораго исходило все, лишилъ себя власти, которая перейдетъ къ сенату, а это весьма сомнительно при властолюбіи Остермана[1]).

Падающее могущество кабинета должно было встрѣтить поддержку въ новомъ честолюбіи—въ честолюбіи Миниха. Этотъ государственный человѣкъ давно уже успѣлъ выдѣлиться съ военнымъ вѣдомствомъ изъ общей массы управленія. Теперь, послѣ низверженія Бирона, онъ рѣшился дать кабинету новую силу и даже возвести его извѣстною организаціей на степень законной инстанціи [2]).

---

[1]) Маркизъ Шетарди, стр. 289

[2]) О Минихѣ какъ человѣкѣ, ср. многіе томы Бюшингова магазина и письма Леди Рондо, особенно письмо XXII.

Во первыхъ, онъ первый и послѣдній употребилъ названіе, которое de facto принадлежало генералъ-прокурору, но de jure не было присвоено никому изъ государственныхъ сановниковъ, именно онъ ввелъ должность перваго министра и самъ ее занялъ. Это значило уже прямо переносить центръ администраціи въ кабинетъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, давать перевѣсъ личному началу надъ всѣмъ коллегіальнымъ управленіемъ. Самый кабинетъ, въ видахъ этой новой организаціи, получилъ новое устройство. Онъ раздѣленъ на три департамента. Первый назначался для дѣлъ военныхъ и находился въ завѣдываніи фельдмаршала Миниха, который долженъ былъ рапортовать герцогу Брауншвейгскому. Во второмъ, Остерманъ завѣдывалъ, въ качествѣ генералъ-адмирала и канцлера, иностранными сношеніями и дѣлами по флоту. Въ послѣднемъ, князь Черкасскій и графъ Головкинъ вѣдали внутреннія дѣла. Занятія въ кабинетѣ получили больше правильности, системы, а самый кабинетъ больше силы. Въ организаціи этой высказался вполнѣ взглядъ Миниха на пробѣлъ, отдѣлявшій сенатъ отъ верховной власти, о которомъ онъ такъ часто упоминаетъ въ своей книгѣ; лучшимъ средствомъ пополнить пробѣлъ было, по его мнѣнію, отнять у сената часть власти и поручить ее новому учрежденію. По его мнѣнію (id. стр. 151—152) кабинетъ прекрасно исполнялъ это назначеніе, а потому заслуживалъ новой организаціи, которая придала бы ему бо́льшее значеніе.

Вновь образованный кабинетъ, подъ руководствомъ энергическаго фельдмаршала, наполнилъ государство и присутственныя мѣста своими указами, иногда переходящими въ регламентаторскую дѣятельность; рѣдко, въ теченіи всего управленія Анны Леопольдовны, можно встрѣтить сенатскій указъ—все занято распоряженіями кабинета. Фельдмаршалу недостаточно было выдѣлить военное вѣдомство изъ общей административной сферы. Ему надо было поставить всю администрацію на военную ногу. Какъ судебная инстанція, сенатъ былъ въ высшей степени неудовлетворенъ. Униженный какъ государственное установленіе—онъ не привлекалъ къ себѣ сенаторовъ, которые, какъ мы видѣли, почти его не посѣщали. Независимо отъ того, самое количество сенаторовъ было невелико, такъ что указы Анны Ивановны довольно часто упоминаютъ о малолюдствѣ сената. Не удивительно, если челобитчиковы дѣла терпѣли значительную проволочку въ теченіи многихъ лѣтъ. Между тѣмъ, взглядъ правительства все болѣе и болѣе устанавливался на томъ убѣжденіи, что сенатъ есть преимущественно судебное установленіе, котораго главная забота—правосудіе. Насколько подобный взглядъ соотвѣтствовалъ первоначальнымъ видамъ основателя сената, это другой вопросъ, но вѣрно то, что учрежденія, расхищавшія его власть, пользовались

этою слабою стороной сената, чтобы еще больше унизить его значеніе. Одною изъ первыхъ заботъ новаго правительства было установленіе новаго рекетмейстера при Высочайшемъ дворѣ, который долженъ былъ принимать прошенія, подаваемыя на имя государя и передавать ихъ по назначенію въ коллегіи, сенатъ или государю. Вслѣдъ за тѣмъ послѣдовалъ новый указъ, гдѣ разрѣшено подавать этому рекетмейстеру жалобы на коллегіи и сенатъ о нескоромъ рѣшеніи дѣлъ. Весь указъ проникнутъ негодованіемъ на медленность сената, выражаетъ глубокое презрѣніе къ его значенію. Судя по заглавію указа, можно бы подумать, что рѣчь идетъ о жалобахъ только на нескорое рѣшеніе, на медленность и волокиту, т.-е. о жалобахъ, подававшихся въ административномъ порядкѣ до послѣднихъ реформъ суда. Если бы это было только такъ, то примѣръ былъ бы не первый, и не послѣдній. При самомъ Петрѣ I, строго наблюдавшемъ за исполненіемъ указовъ, было разрѣшено рекетмейстеру докладывать государю по тѣмъ челобитчиковымъ дѣламъ, по которымъ въ сенатѣ долго не выходило рѣшенія. Эти и послѣдующіе примѣры доказывали только неустройство судебной части, перевѣсъ административнаго порядка надъ судебнымъ. Но въ указѣ 27 ноября 1740 г. рѣчь идетъ не о простомъ понужденіи судебныхъ мѣстъ къ скорѣйшему исполненію обязанностей; правительница обѣщаетъ, что поданныя ей просьбы будутъ ею самою немедленно разсмотрѣны и рѣшены; „а тѣ коллегіи, канцеляріи и самый сенатъ, которые такихъ челобитчиковъ въ указные сроки не удовольствовали, имѣютъ быть по разсмотрѣніи за нерадѣніе и волокиту штрафованы, дабы таковою нашею Высочайшею милостію и желаніемъ скорѣйшаго правосудія всѣ наши вѣрные подданные пользоваться и отъ излишнихъ волокитъ и убытковъ избавлены быть могли; слѣдовательно, какъ оному сенату, такъ и всѣмъ прочимъ департаментамъ, взирая на таковой нашъ собственно на себя воспринимаемый трудъ должно о всѣхъ челобитчикахъ такое прилежное попеченіе имѣть“. Рѣчь, поэтому, идетъ о восполненіи недостаточной дѣятельности коллегій, сената и другихъ департаментовъ по судебной части, личною дѣятельностію монарха или правительницы,—предпріятіе, въ которомъ проглядываетъ военная самоувѣренность Миниха, но которое врядъ ли могло получить осуществленіе. Дѣйствительно, въ слѣдующемъ уже году должность рекетмейстера при Высочайшемъ дворѣ была упразднена; въ томъ же году правительство обратилось къ болѣе практической мѣрѣ, именно къ учрежденію при сенатѣ особенной коммисіи для рѣшенія неоконченныхъ дѣлъ [1]). Вмѣстѣ съ этимъ

[1]) П. С. З. №№ 8326, 8288, 8293, 8345 и 8294.

сенату строго приказано подавать еженедѣльные рапорты въ кабинетъ о рѣшенныхъ дѣлахъ, какъ въ самомъ сенатѣ, такъ и въ подчиненныхъ ему коллегіяхъ и канцеляріяхъ. Такія же вѣдомости должно было подавать сенату о приходѣ, расходѣ и остаткахъ государственныхъ суммъ [1]).

Вмѣстѣ съ этимъ, въ теченіи владычества кабинета, продолжается раздвоеніе вѣдомствъ военнаго и гражданскаго; учрежденные при императрицѣ Аннѣ Ивановнѣ кадетскіе корпуса раздѣлили ихъ въ отношеніи самого образованія, причемъ перевѣсъ конечно былъ на сторонѣ военнаго вѣдомства, такъ какъ образованіе, полученное въ кадетскомъ корпусѣ, во всякомъ случаѣ, открывало дворянской молодежи болѣе широкое и заманчивое поприще, чѣмъ школы недорослей при сенатѣ. Послѣднія подъ конецъ совершенно упали, такъ какъ не было сильнаго руководителя, который бы могъ съ успѣхомъ вести и направлять дѣло, какъ это прежде дѣлалъ генералъ-прокуроръ. Наконецъ военной коллегіи, въ противность прежнимъ указамъ, предоставлено право самой увольнять дворянъ отъ военной службы по выслугѣ лѣтъ, по причинѣ болѣзни „и дабы шляхетскіе домы въ экономіи не упадали“ (П. С. З. № 8331).

Вглядываясь въ общее значеніе этихъ двухъ попытокъ замѣнить должность генералъ-прокуроровъ дѣятельностію особыхъ учрежденій, стоящихъ внѣ сената, нельзя не замѣтить, что они увеличивали значительно массу зла, господствовавшаго въ администраціи, не устраняя ни одного изъ ея недостатковъ. Всѣ предначертанія Петра: строгое разграниченіе вѣдомствъ, возможно большее объединеніе администраціи, правильность надзора, само собою разумѣется не получили осуществленія. Вѣдомства, вмѣсто разграниченія, смѣшивались на каждомъ шагу, соединяясь и опять разъединяясь безъ опредѣленной системы. Нѣкоторыя вѣдомства, напр., финансовое и судебное, подчинялись объединяющей власти сената, другія, напротивъ, стремились къ явному отдѣленію и даже господству надъ другими. Надзора не только не было, но даже самая возможность его утратилась съ отмѣною лицъ, осуществлявшихъ его при прежнемъ устройствѣ сената. Наконецъ не только обыкновенный подданный, но даже опытный чиновникъ не могъ опредѣлить, гдѣ находится послѣдняя инстанція управленія. Съ одной стороны законы, опредѣлявшіе сенатъ какъ послѣднюю инстанцію и строго воспрещавшіе приношеніе жалобъ самому государю, не были отмѣнены и часто подтверждались сенатомъ; съ другой, выступаетъ судебное значеніе кабинета, куда приносятся жалобы не только на медленность, но даже на неправоту

---

[1]) П. С. З. №№ 8299 и 8310.

рѣшенія. Финансовый контроль то сосредоточивается въ сенатѣ, то переходитъ въ ревизіонъ-коллегію, подчиненную непосредственно верховному тайному совѣту, то снова обращается въ сенатъ, обязанный рапортовать въ кабинетъ.

Подобныя смѣшенія и перемѣны искупались бы до нѣкоторой степени, если бы въ администрацію было введено нѣсколько больше быстроты, о которой говорили учредители двухъ кабинетовъ. Но надо ли открывать всѣ грустныя страницы тогдашней исторіи, чтобы убѣдиться, что ни одно изъ этихъ пышныхъ обѣщаній не было исполнено, и вся новая машина служила именно тому, противъ чего боролся великій преобразователь—своекорыстію и произволу? Что сдѣлало это управленіе съ Россіею, завѣщанною ему Петромъ? Вотъ что говоритъ одинъ изъ иностранцевъ о состояніи русскихъ финансовъ, этой, по видимому, главной заботы правительства, жившаго для финансовъ. „Петръ, несмотря на свои войны, умирая оставилъ еще значительныя суммы, достаточныя для окончанія задуманныхъ имъ предположеній. Кажется послѣднія три управленія употребляли всѣ усилія, чтобы уничтожить даже слѣды основанныхъ Петромъ учрежденій. Морскія силы совершенно уничтожены, мануфактуры въ упадкѣ, кредитъ потрясенный, казна истощенная, вотъ доказательства моихъ словъ. Правда, Россія вела всегда войны со времени Петра, но не война истощила государство; оно истощено роскошью, дурнымъ управленіемъ министровъ, переводомъ за границу суммъ—наконецъ безплодная распущенность, тщеславіе и суетность раззоряютъ государство". Таковъ былъ конецъ политики генералъ-адмирала Остермана, фельдмаршала Миниха, а вмѣстѣ и владычества кабинета.

Такова была сила учрежденій завѣщанныхъ Россіи Петромъ и ихъ практичность, въ смыслѣ объединенія истинно-національныхъ силъ. Двѣ революціонныя, такъ сказать, попытки не могли ихъ поколебать, и они пали жертвою собственнаго безсилія. Послѣ смерти преобразователя, Россія круто бросилась сначала къ боярскому началу, въ которомъ члены совѣта видѣли истинно-русское преданіе, а потомъ кабинетъ-министры и Биронъ перешли въ другую крайность, думая продолжать дѣло Петра, предоставляя всѣ выгоды иноземцамъ. И та и другая попытка была поддержана военнымъ элементомъ, начинавшимъ уже пріобрѣтать преобладающее значеніе. Но не этими крайностями можно было продолжать дѣло Петра. Неудавшіеся захваты верховнаго тайнаго совѣта и кабинета привели, наконецъ, къ возстановленію его учрежденій.

ВОЗСТАНОВЛЕНІЕ СЕНАТА И ГЕНЕРАЛЪ-ПРОКУРОРОВЪ ДО РЕФОРМЪ ЕКАТЕРИНЫ II.

Въ одной изъ послѣднихъ своихъ статей, нашъ талантливый юристъ-историкъ, г. Кавелинъ, замѣчаетъ, что съ воцареніемъ Елисаветы Петровны начинается медленная убыль господства западно-европейскихъ элементовъ, что продолжается и до сихъ поръ [1]. Замѣчаніе это имѣетъ нѣкоторое основаніе. Дѣйствительно, въ теченіи ея царствованія можно замѣтить нѣчто напоминающее національную политику; но нельзя, кажется, видѣть въ этихъ немногихъ очертаніяхъ прекращенія иноземнаго вліянія; за всѣми этими попытками національной администраціи виднѣется уже новая эпоха, когда господство одной теоріи готово смѣниться господствомъ другой и болѣе прочной; на смѣну смутной, математической системы Лейбница готова уже явиться вереница громкихъ именъ Монтескье, Вольтера, Фридриха, Наполеона... Не центральнымъ учрежденіямъ было отразить иноземное вліяніе—возрожденіе Россіи ждало свободнаго народа и мѣстныхъ учрежденій.

Во всякомъ случаѣ, время Елисаветы Петровны представляетъ одинъ изъ любопытнѣйшихъ моментовъ въ исторіи нашего права. Высшая законодательная власть бездѣйствуетъ; нѣтъ теоріи, творческой дѣятельности Петра, его систематическаго объединенія разныхъ государственныхъ вопросовъ, на основаніи глубоко обдуманныхъ теорій. Напротивъ, дальнѣйшій прогрессъ въ законодательствѣ принимаетъ, такъ сказать, казусный характеръ, исходитъ отъ потребностей жизни, усмотрѣнныхъ на отдѣльныхъ случаяхъ, слѣдовательно, является обширный просторъ для законодательной дѣятельности учрежденій, стоящихъ во главѣ текущей администраціи. Вмѣстѣ съ этимъ, замѣтно полное возвращеніе къ началамъ, внесеннымъ

---

[1]) Ср. Вѣстникъ Европы, 1866 г., т. II, статья „Мысли и замѣтки о русской исторіи", стр. 332, in fine.

Петромъ въ русскія учрежденія, тщательное возстановленіе этихъ учрежденій во всѣхъ подробностяхъ. Такъ правительство неизмѣнно слѣдуетъ тому правилу, которому неизмѣнно слѣдовалъ преобразователь: замѣщать важнѣйшія мѣста гражданскаго управленія природными русскими, оставляя для иностранцевъ лишь подчиненныя должности, такъ чтобы вновь учрежденныя мѣста, несмотря на свою иностранную форму, могли служить истинно русскимъ потребностямъ. Этимъ въ одно время придано національное значеніе сенату и другимъ учрежденіямъ, поднято значеніе гражданскихъ должностей, затемненныхъ въ прежнія царствованія блескомъ военной службы. Бо́льшая часть важнѣйшихъ лицъ этой эпохи, любимцы Императрицы, наперерывъ занимаютъ должности гражданскаго управленія. Званіе сенатора сдѣлалось важнѣйшимъ отличіемъ и ставится напереди всѣхъ другихъ званій сановника. Петръ Ивановичъ Шуваловъ назывался просто сенаторомъ Шуваловымъ. Разумовскій, до назначенія его гетманомъ Малороссіи, также занимаетъ однѣ гражданскія должности. Безъ преувеличенія, правленіе Елизаветы Петровны можно назвать управленіемъ важнѣйшихъ сановниковъ, собранныхъ въ сенатъ. Съ точки зрѣнія права, царствованіе Елизаветы Петровны было возможно полное возстановленіе временъ Петра I со всѣми ихъ характеристическими особенностями.

Многое завѣщалъ преемникамъ своимъ Петръ, малое было ими сдѣлано. Если не принимать въ расчетъ расширенія границъ, то можно сказать, что завѣщаніе его не было исполнено. Органическое развитіе его идей по части финансовой, административной, судебной, осталось безъ примѣненія, многое было уничтожено, ничего не начато вновь. При Елизаветѣ Петровнѣ можно прослѣдить это дальнѣйшее развитіе начатковъ, положенныхъ Петромъ въ нашу администрацію, въ дѣятельности возобновленнаго сената. Развитіе это, однако, имѣетъ характеръ въ высшей степени оригинальный; въ немъ мало сходства съ западомъ. Это не кодификаціонная дѣятельность искусныхъ министровъ, и геніальныхъ государей, а практическая дѣятельность людей, сталкивающихся близко съ нуждами администраціи и народа. Въ законахъ этихъ выражается не личный складъ ума законодателя, а ярко просвѣчиваетъ дѣйствительный жизненный опытъ. Во всѣхъ распоряженіяхъ сената замѣтенъ этотъ путь отъ отдѣльныхъ случаевъ къ общему правилу и, странное дѣло, путемъ этимъ, какъ мы увидимъ ниже, сенатъ нашъ дошелъ до такихъ выводовъ, до какихъ публицисты западной Европы дошли путемъ отвлеченныхъ умозрѣній. Кодификація нашего законодательства, правда, не удалась въ теченіи всего времени сенатскаго управленія; но за то начала, которыми гордится нашъ кодексъ, даже въ измѣненномъ ихъ видѣ,

выработаны въ это отдаленное время практическою работою людей, проникнутыхъ еще началами старой Россіи.

Тотчасъ послѣ вступленія своего на престолъ, императрица возстановила власть сената въ управленіи внутреннихъ государственныхъ дѣлъ; вмѣстѣ съ этимъ генералъ-прокурору даны прокуроры для надзора за провинціальными дѣлами. Затѣмъ вышло строгое подтвержденіе всѣхъ указовъ Петра I о неподаваніи просьбъ императрицѣ лично [1]).—Остальное было предоставлено сенату. Онъ поспѣшилъ воспользоваться этимъ, чтобы окружить себя тѣмъ почетомъ, какимъ онъ пользовался прежде. Такъ, имъ возстановлена на прежнемъ основаніи должность рекетмейстера, вслѣдъ за тѣмъ коллегіи и канцеляріи не обращаются уже непосредственно къ императрицѣ мимо сената. Въ прежнее время важнѣйшіе указы объявлялись изъ кабинета или другими, посторонними для сената, лицами. Теперь только лица, принадлежащія къ составу сената, имѣютъ право объявлять Высочайшіе указы. Разумѣется правомъ этимъ больше всего пользовался генералъ-прокуроръ, часто принимавшій Высочайшія повелѣнія при докладѣ сенатскихъ дѣлъ. Счетныя конторы при военной коллегіи и коммиссаріатѣ были уничтожены и счеты всѣхъ вѣдомствъ впредь велѣно отсылать на ревизію въ ревизіонную коллегію. Главный магистратъ, уничтоженный въ предъидущее царствованіе, былъ возстановленъ.

Многія не нужныя конторы и коммиссіи были уничтожены, и дѣла ихъ распредѣлены отчасти между сенатомъ, отчасти между подчиненными ему коллегіями [2]). Возвысившееся значеніе гражданской службы отозвалось между прочимъ и на томъ, что при сенатѣ и коллегіяхъ учреждены были школы, гдѣ молодые дворяне (юнкера) получали юридическое образованіе. Надзоръ за ними возложенъ былъ на генералъ-прокурора. Всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ, при которыхъ юнкера обучались судопроизводству, или состояли въ различныхъ должностяхъ, не исключая секретарей, предписано было рапортовать генералъ-прокурору каждую треть объ ихъ успѣхахъ, поведеніи и способности къ дѣламъ. Потомъ эти свѣдѣнія доставлялись еженедѣльно [3]). Впослѣдствіи, увеличивающееся значеніе невоенныхъ занятій, повело къ одному изъ важнѣйшихъ актовъ царствованія Елизаветы Петровны—къ основанію московскаго университета.

При такихъ благопріятныхъ условіяхъ началась самостоятельная

---

[1]) П. С. З. №№ 8480, 8575.

[2]) П. С. З. №№ 8575, 8617, 8676, 8729, 8734, 8751, 8798.

[3]) П. С. З. № 10172, и біографіи генер.-прокур. въ Ж. М. Ю. за 1863 и 1864 гг., князь Трубецкой.

дѣятельность сената. Сейчасъ мы увидимъ, въ чемъ она выразилась. Я далекъ отъ мысли критически разобрать ея результаты, это и не входитъ въ задачу моего разсужденія. Но мы постараемся, на основаніи актовъ, вышедшихъ изъ сената, опредѣлить объемъ его власти, предметы его вѣдомства, отношеніе къ другимъ учрежденіямъ и, отчасти, характеръ его управленія.

Администрація Россіи представляла въ это время важныя затрудненія. Финансовое разстройство въ послѣднее царствованіе дошло до крайнихъ предѣловъ—государству грозило банкротство. Сенату поручено было принять мѣры къ исправленію зла, противъ котораго кабинетъ оказывался безсильнымъ. Сенатъ пригласилъ всѣхъ лицъ, знающихъ финансовую часть, представить проекты о способахъ избѣгнуть полнаго раззоренія, не отягощая въ то же время и народа. Дѣйствительно, нѣсколько лицъ прислали свои сообщенія, но они оставались безъ разсмотрѣнія въ теченіи всего царствованія Анны Ивановны. Только при Елизаветѣ они были разсмотрѣны, приговоръ сената по этому предмету доложенъ императрицѣ и вошелъ въ составъ именнаго указа 11 мая 1744 года. До настоящаго времени приговоръ этотъ можетъ служить лучшимъ доказательствомъ практическаго смысла, отличавшаго сенатъ того времени [1]).

Кромѣ затрудненій съ монетнымъ дѣломъ, сенатъ былъ поставленъ въ необходимость вновь поднять вопросъ объ одномъ важномъ

---

[1]) Бѣдность казны, въ отношеніи золота и серебра была чрезвычайно велика. Золотомъ такъ дорожили, что чеканка новыхъ червонцевъ производилась обыкновенно по именному повелѣнію. Всѣ усилія сената были направлены къ тому, чтобы удержать серебряную монету въ казнѣ, оставивъ для народнаго обращенія одну мѣдную, которая была отдана въ его полное распоряженіе. Серебряную монету приказано было вымѣнивать изъ обращенія по установленной цѣнѣ, а всѣ, имѣющіе ее, должны были являться съ нею; за утайку было положено наказаніе. Въ судебныхъ мѣстахъ серебряную и золотую монету велѣно обмѣнивать на мѣдную для произведенія выдачи „дабы золотая и серебряная монета въ казнѣ всегда оставалась, а мѣдная циркуляцію имѣть могла". Вообще на всѣ казенные расходы сенатъ приказывалъ употреблять мѣдныя деньги, „всемѣрно стараясь удерживать золотую и серебряную монету въ казнѣ". Золото и серебро положительно считалось казенною принадлежностію; за тайную ихъ сплавку сенатъ грозилъ жестокими наказаніями. Мѣдная монета, бывшая, такимъ образомъ, единственнымъ звонкимъ фондомъ въ народномъ обращеніи, была поручена сенату, или зависящей отъ него монетной канцеляріи. Новый выпускъ мѣдной монеты дѣлался по его распоряженію, причемъ онъ назначалъ и цѣну выдѣлываемой монеты, опредѣляя, сколько рублей должно выйти изъ пуда мѣди. П. С. З. №№ 8940, 8942, 8961, 8962, 8977, 8995, 9099, 9058, 9143, 9187, 9247, 9275, 9289, 9221, 9292, 9270, 9346, 9364, 9378, 8551, 8685, 8898, 8939, 9391, 9453, 9463, 9610, 9493, 9878, 9967, 10058, 10224, 10225, 10633, 10638, 10642, 10691, 10717, 10339, 10792, 11463 и т. д.

дѣлѣ, начало которому положено также Петромъ I. Въ теченіи трехъ послѣднихъ царствованій никто не подумалъ о ревизіи народонаселенія, несмотря на то, что система налоговъ, рекрутства, финансовый бытъ, предполагали нѣкоторое понятіе о числѣ подданныхъ. Въ первый же годъ царствованія новой императрицы, состоялся Высочайше утвержденный докладъ сената о необходимости ревизіи и о произведеніи на будущее время ревизій чрезъ каждыя пятнадцать лѣтъ. Въ слѣдующемъ году, по другому сенатскому докладу, были уже назначены для ревизіи лица, изъ дѣйствительно служащаго генералитета. Вслѣдъ за тѣмъ, состоялся манифестъ о генеральной ревизіи и подписана инструкція лицамъ, посланнымъ для этого дѣла.

Имѣя въ своемъ распоряженіи военныя силы государства и нужное вліяніе на всѣ части управленія, сенатъ могъ руководить этимъ дѣломъ, представлявшимъ большія затрудненія; народъ, помнившій еще суровость первой ревизіи и запуганный жестокостями Бироновщины, не могъ охотно подчиниться мѣрѣ, на которую онъ смотрѣлъ какъ на неслыханное дѣло. Но и кромѣ общаго недовольства народнаго, предстояло много трудныхъ практическихъ вопросовъ. Сословія еще не установились окончательно; особенно между духовенствомъ и податными классами трудно было провести рѣзкую границу; самое броженіе народа не кончилось; еще не далеко было то время, когда онъ толпами бѣжалъ изъ предѣловъ Россіи или бродилъ съ мѣста на мѣсто, думая укрыться отъ преслѣдованія безпощадной администраціи. Нѣкоторые, при спросѣ объ ихъ званіи, сказывались поляками, малороссіянами, окрестившимися магометанами, которыхъ не писали въ подушный окладъ, непомнящими родства, церковниками, безземельными однодворцами. Многіе, послѣ прежней ревизіи, поступили въ духовное званіе, имѣя однако дѣтей, рожденныхъ въ прежнемъ ихъ состояніи; далѣе, законъ не опредѣлилъ даже отношенія женъ и дѣтей крестьянъ, отданныхъ въ рекруты. Разрѣшить всѣ эти недоумѣнія, подчинить разбѣжавшійся и разогнанный народъ переписи, найти каждому званію свое мѣсто, было задачею сената. Какъ онъ исполнилъ эту задачу, видно уже изъ того, что чрезъ двадцать лѣтъ, въ царствованіе Екатерины II возможно уже было производить ревизію, не прибѣгая ни къ какимъ крутымъ мѣрамъ. Екатерина, съ нѣкоторою ироніей, разсказываетъ [1]), какъ сенатъ въ ея присутствіи разсуждалъ о предстоящей ревизіи, какъ онъ говорилъ о необходимости командъ при ревизорахъ и о большихъ для этого

---

[1]) Ср. Русскій Архивъ 1865 г. (2 изд.) разсказы Екатерины II о первомъ времени ея царствованія, стр. 483—485.

издержкахъ и т. д. Императрица справедливо замѣтила, что врядъ ли нужны такія суровыя мѣры, и предложила такой способъ ревизіи, какой употребляли во все время ея царствованія и послѣ нея. Но если эта мѣра удалась, если прописныхъ душъ, которыхъ такъ боялся правдивый старикъ Шаховской, не оказывалось, то нѣтъ сомнѣнія, что успѣхъ этотъ былъ подготовленъ неутомимою дѣятельностью сената въ царствованіе Елизаветы Петровны [1]).

Въ числѣ государственныхъ регалій, съ давняго времени обращала на себя вниманіе сначала московскаго, а послѣ и петербургскаго правительства соляная промышленность. Дѣйствительно, это былъ одинъ изъ важнѣйшихъ источниковъ дохода, что доказывается постоянными заботами правительства объ этомъ предметѣ. Сначала, для облегченія народа, сенатъ запретилъ возвышать цѣну на соль и подтверждалъ о допущеніи къ покупкѣ ея всѣхъ безъ различія, съ запрещеніемъ перекупа. Затѣмъ предписанія о безостановочной продажѣ соли постоянно подтверждались. Вмѣстѣ съ этимъ, сенатъ заботился о размноженіи соляныхъ заводовъ и успѣшномъ добываніи соли въ мѣстахъ ея нахожденія. Соляные коммиссарства учреждались во всѣхъ главнѣйшихъ пунктахъ. Въ Саратовѣ важность промысла была такъ велика, что сенатъ, для предупрежденія столкновеній начальника солянаго коммиссарства съ воеводою, счелъ нужнымъ соединить должность воеводы съ должностью солянаго коммиссара, которая и была поручена полковнику Чемадурову, а для воеводы герольдіи приказано найти другое мѣсто. Для Сибири сенатъ также учредилъ особое коммиссарство, которому далъ особыя правила о заготовленіи соли. Иногда же, смотря по мѣстнымъ обстоятельствамъ, коммиссарства упразднялись, какъ это случилось въ Астрахани, гдѣ обязанности бывшаго коммиссарства были возложены на губернскую канцелярію и магистратъ. Подобныя мѣры, конечно, были возможны только потому, что сенату были одинаково подчинены всѣ вѣдомства. Въ настоящее время, каждое вѣдомство, какъ бы не были ничтожны его занятія въ извѣстной мѣстности, требуетъ непремѣнно отдѣльныхъ служителей и особаго управленія. Вмѣстѣ съ этимъ, сенатъ постоянно думаетъ объ облегченіи народнаго бремени; такъ, въ 1751 году, онъ издалъ указъ о зачетѣ прибыльныхъ денегъ отъ казенной продажи соли въ подушный сборъ. Иногда случалось, что сенатъ уменьшалъ налоги вслѣдствіе удачнаго торга солью, что во всякомъ случаѣ до-

---

[1]) Относительно ревизіи при Елизаветѣ Петровнѣ ср. П. С. З. №№ 8619, 8811, 8835, 8836, 8884, 8925, 8927, 8931, 8957, 8966, 8969, 8970, 8974, 8973, 8981, 8984, 9000, 9001, 9002, 9003, 9008, 9010, 9011, 9012, 9015, 9019, 9021, 9059, 9061, 9088, 9216 и т. д. Вмѣстѣ съ ревизіею и при ревизіи возбудился любопытный вопросъ о бѣглыхъ: №№ 9134, 9136, 9137, 9145, 9146 и т. д.

казываетъ его обширныя права. Такъ, въ 1754 году, по сенатскому указу подушный окладъ былъ уменьшенъ на 6 коп. съ души, по тому случаю, что доходъ казны увеличился отъ уменьшенія тайнаго провоза соли (П. С. З. № 10260). Въ такомъ же отношеніи стоялъ сенатъ и по отношенію къ другимъ регаліямъ. Замѣчательно, что онъ тогда повсемѣстно старался ввести откупную систему, впослѣдствіи такъ справедливо осужденную Екатериною. Сенатъ по своему усмотрѣнію распоряжается отдачею на откупъ разныхъ сборовъ: иногда откупщиками являются отдѣльныя лица, иногда магистраты и города. Камеръ-коллегія часто получаетъ подтвержденія слѣдить за продажею вина и заботиться о пресѣченіи корчемства. Во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ по этому предмету сенатъ руководствуется исключительно практическими соображеніями [1]).

Бывали случаи, когда сенатъ прибѣгалъ къ мѣрамъ почти безграничной диктатуры. Въ 1755 году онъ запретилъ винокуреніе во всей Ингерманландіи и С.-Петербургской губерніи, подъ тѣмъ предлогомъ, что отъ этого промысла происходитъ опустошеніе лѣсовъ, которые сенатъ обязанъ охранять. Подобное же распоряженіе было сдѣлано во всей почти имперіи по случаю голода, когда хлѣбъ нуженъ былъ для пропитанія. Въ томъ же году поставка вина была отдана на откупъ двумъ купцамъ. Чрезъ нѣсколько времени С.-Петербургскіе питейные и прочіе сборы были отданы съ 1750 г. на откупъ впередъ на 7 лѣтъ. Наконецъ, въ 1761 году всѣ сборы велѣно отдать на содержаніе тѣмъ магистратамъ и ратушамъ, кои пришлютъ въ срокъ требованія, а на которые не будетъ требованій, велѣно отдавать на откупъ [2]). Независимо отъ этого, сенатъ по своему усмотрѣнію объявлялъ извѣстные промыслы регаліями и бралъ

---

[1]) Такъ въ 1746 году таможенные, кабацкіе, портовые и пошлинные сборы, кромѣ табачнаго, были отданы на откупъ въ городахъ Бѣлогородской губерніи, при чемъ въ этихъ городахъ учреждены были конторы для завѣдыванія корчемными дѣлами и замѣщены отставными офицерами. Въ 1759 г. въ Астраханской губерніи всѣ казенные ахтубенскіе заводы были отданы въ *вѣчное* содержаніе купцу Кобякову. Въ томъ же году кабацкіе и пивные сборы были сданы въ Псковской губерніи на откупъ частнымъ лицамъ, а въ Тобольскѣ таможенные кабацкіе и канцелярскіе сборы были отданы во *всегдашнее* содержаніе магистратамъ тѣхъ же городовъ. Иногда сенатъ повидимому отступалъ отъ первоначальной строгости; такъ, въ 1751 году, онъ разрѣшалъ всякаго званія людямъ варить у себя въ домахъ пиво и медъ, а чрезъ три года по его же указу велѣно допускать къ подряду на поставку вина однихъ помѣщиковъ, при чемъ другимъ лицамъ вовсе запрещено курить вино. Въ 1755 году сенатъ велѣлъ продать въ частныя руки всѣ казенные низовые винокуренные заводы.

[2]) Относительно соли, вина и проч. сборовъ, ср. П. С. З. №№ 8607, 8767, 8870, 8907, 9067, 9116, 9117, 9203, 9216, 9310, 9597, 9354, 9640, 9697, 9734, 9735, 9736, 9738, 9741, 9746, 9799, 9802, 10261, 10351, 10799, 11373, 11184 и т. д.

ихъ въ казенное управленіе. Такъ было поступлено со смолянымъ и льнянымъ торгомъ [1]). Не менѣе занималъ сенатъ и вопросъ о фабрикахъ и заводахъ. Отъ самыхъ частныхъ вопросовъ, какъ, напр., о мѣрѣ холста и достоинствѣ бархата [2]) и сукна, онъ переходитъ къ такимъ промысламъ частнымъ и казеннымъ, отъ которыхъ зависитъ благосостояніе всего государства. И здѣсь сенатъ держался такого порядка, какой мы видѣли по отношенію къ винному и соляному дѣлу. Заводы отдаются частнымъ лицамъ. Вообще сенатъ оставался вѣренъ взгляду Петра, что промышленность, равно какъ и промышленный классъ, существуютъ для государства и настолько, насколько это нужно для его пользы. На этомъ основаніи сенатъ иногда усиленно поощрялъ, иногда стѣснялъ извѣстныя отрасли мануфактуры и промышленности, смотря потому, чего требовали выгоды государства. Вообще было постановлено правиломъ и сенатъ подтверждалъ это нѣсколько разъ, чтобы ни одна фабрика не открывалась безъ дозволенія мануфактуръ-коллегіи. Привилегіи давалъ самъ сенатъ. Такія привилегіи получили, напр., на 30 лѣтъ, профессоръ Ломоносовъ на заведеніе фабрики для дѣланія разноцвѣтныхъ стеколъ, бисеру, стеклярусу и другихъ галантерейныхъ вещей и многіе другіе [3]). Подобно тому, какъ въ отношеніи виннаго и другихъ промысловъ, сенатъ держался откупной системы, такъ здѣсь старался онъ поощрять частную дѣятельность. Въ 1753 году сенатъ дозволилъ заводить и размножать заводы въ Оренбургской губерніи однимъ только частнымъ людямъ, съ тѣмъ, чтобы бергъ-коллегія сосредоточивала въ себѣ только сборы, поступающіе съ этихъ заводовъ, при чемъ она обязана была доносить сенату ежегодно о количествѣ этого сбора. Затѣмъ въ вѣдомство бергъ-коллегіи отданы всѣ заводы, на которыхъ работа производилась изъ собственной мѣди заводчиковъ, а не изъ покупной. Въ слѣдующемъ году сенатъ дозволилъ всякому лицу отыскивать въ Сибири руду, краски и строить заводы по сношенію съ мѣстнымъ горнымъ начальствомъ не только на казенныхъ владѣніяхъ, но и на земляхъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ. При большомъ недостаткѣ золота и серебра въ государствѣ, сенатъ нашелъ однако возможнымъ предписать монетной канцеляріи отпускать золото и серебро фабрикантамъ по ихъ требованію за установ-

---

[1]) П. С. З. №№ 9189, 10734.

[2]) П. С. З. №№ 8826, 8895, 9168.

[3]) Читатель, конечно, пойметъ, что великій нашъ ученый взялъ привилегію не для бисеру. Дѣло въ томъ, что онъ рѣшился завести въ Россіи мазаическую работу, которой самъ выучился по картинѣ, найденной имъ у Шувалова. Но какъ мозаика не вошла въ роспись промышленныхъ дѣлъ, то ему пришлось брать привилегію на дѣланіе „разной галантереи“.

ленную цѣну. Сенатъ въ то же время заботился о распространеніи и улучшеніи заводской дѣятельности. Такъ, главному судьѣ монетной канцеляріи, Шлаттеру, велѣно заботиться о распространеніи имѣющихся въ Сибири нерчинскихъ и другихъ серебряныхъ заводовъ. Чрезъ нѣсколько времени предписано заводить стальныя и желѣзныя фабрики по примѣру находящихся въ Штиріи. За то сенатъ не церемонился съ этою частною промышленностью, которую онъ такъ поощрялъ, когда интересы государства требовали, по его мнѣнію, противоположныхъ мѣръ. При недостаткѣ мѣди, сенатъ приказалъ взять у частныхъ заводчиковъ половину приготовленной ими мѣди для дѣланія новыхъ копѣекъ [1]). А въ 1754 г., подъ предлогомъ сохраненія лѣсовъ, онъ приказалъ уничтожить всѣ хрустальные, стеклянные и желѣзные заводы, отстоящіе отъ Москвы менѣе чѣмъ въ 200 верстномъ разстояніи, и впредь дозволено заводить ихъ не ближе этой же дистанціи. То же самое въ 1759 г. было сдѣлано для Петербурга.

Съ этого времени начинаются заботы и о внѣшней торговлѣ, о которой не было слышно въ предыдущее царствованіе. Попеченіе объ этомъ важномъ предметѣ вполнѣ предоставлено камеръ-коллегіи, подъ верховнымъ надзоромъ сената. Послѣднему принадлежали важнѣйшіе акты, касавшіеся этого предмета. Къ сожалѣнію нельзя сказать, чтобы мѣры эти всегда имѣли въ виду поощреніе торговли. Любимцы часто пользовались своимъ вліяніемъ на сенатъ для полученія самыхъ обременительныхъ для купечества монополій. Въ отношеніи къ тому, что въ настоящее время извѣстно подъ именемъ свободы торговли, сенатъ, кажется, оставался совершенно равнодушнымъ. Его практическій смыслъ указывалъ ему другія мѣры для поощренія національнаго труда; поэтому большая часть его указовъ запретительнаго характера. Съ самаго начала встрѣчается уже воспрещеніе ввоза въ Россію китайскихъ и подобныхъ имъ индѣйскихъ товаровъ изъ европейскихъ государствъ какъ моремъ, такъ и сухимъ путемъ [2]).

---

[1]) Объ этихъ и другихъ подобныхъ фактахъ относительно мануфактуры и заводской промышленности ср. П. С. З. №№ 8921, 9864, 9889, 9954, 9960, 10151, 10157, 10126, 10131, 10312, 10534, 10622, 10730, 10761, 10152, 10499, 10285, 10904, 11103, 11185. 11379 и т. д.

[2]) Мѣра эта, конечно, объясняется желаніемъ поддержать нашу торговлю съ Востокомъ, на которую сенатъ обращалъ большое вниманіе. Чрезъ нѣсколько времени, съ тою же цѣлію, сенатъ издалъ правила о приниманіи въ Астрахани персидскихъ купцовъ для торговыхъ промысловъ, о производствѣ суда надъ Армянами и Индѣйцами, живущими въ Астрахани, по прежнимъ ихъ законамъ, причемъ имъ дозволено заводить фабрики и отправлять богослуженіе безпрепятственно. Часто издавалъ онъ запрещенія ввозить иностранные товары; въ 1758 г. онъ дозволилъ

Если ввозъ подвергался нѣкоторому стѣсненію, то не менѣе бывалъ стѣсненъ и вывозъ; иногда сенатъ считалъ нужнымъ задерживать въ Россіи нѣкоторые предметы отпуска. Сначала было запрещено, а послѣ дозволено отпускать хлѣбъ изъ Россіи, съ платежемъ пошлины. То же самое было сдѣлано и по торговлѣ полотномъ, селитрою, скотомъ. Одно время большая часть издѣлій русскихъ фабрикъ, отпускаемыхъ заграницу, была обложена пошлинами. Мѣдь вовсе было воспрещено отпускать за-границу. Отпускъ чугуна былъ дозволенъ подъ условіемъ пошлины. Къ этому же времени относится и начало торговыхъ компаній, получавшихъ отъ сената разрѣшенія основать свою торговлю въ извѣстномъ мѣстѣ, иногда съ привилегіею. Такъ, къ 1757 г., московскому купцу Хосташову и его товарищамъ была дана привилегія на заграничную торговлю, при чемъ товарищество было названо: Россійскою, въ Константинополь торгующею, компаніею. Но еще замѣчательнѣе другая компанія, основанная для торговли съ Персіею; она снабжена большимъ уставомъ и представляетъ едва ли не первый примѣръ компаніи на акціяхъ, въ малыхъ размѣрахъ предшествовавшій знаменитой американской торговой компаніи.

Значительное стѣсненіе представляли, впрочемъ, для иностранной торговли монополіи, которыхъ добивались разные вельможи иногда чрезъ сенатъ, и иногда помимо его. Графъ Шуваловъ получилъ привилегію для своей бѣломорской компаніи съ платежомъ 5 коп. пошлинъ; потомъ ему отданъ тюленій промыселъ въ Астрахани и на Каспійскомъ морѣ и, наконецъ, ему дозволено пользоваться въ теченіи 20 лѣтъ отпускомъ лѣса изъ архангельскаго порта. Графъ Воронцовъ получилъ привилегію на торговлю на Каспійскомъ морѣ [1]).

привозить всѣ европейскіе шелковые товары только къ одному С.-Петербургскому порту, гдѣ ихъ должна была клеймить компанія, у которой были на откупу всѣ таможенные сборы. Исключеніе было сдѣлано только въ пользу Риги и Ревеля. Было также запрещено привозить берлинскую лазурь въ томъ случаѣ, если окажется, что выдѣлываемая въ Россіи лучше иностранной. Вовсе запрещено ввозить нѣмецкія мишуры, позументы, сѣтки и ленты.

[1]) Перечислять здѣсь всѣ эти монополіи, стѣснявшія правильное развитіе торговли конечно нѣтъ надобности. Мы обратимъ только вниманіе на одинъ документъ, уцѣлѣвшій отъ того времени, который лучше всего можетъ обрисовать отношеніе вельможъ къ торговлѣ. Въ 1757 году извѣстный графъ Воронцовъ писалъ къ И. И. Шувалову слѣдующее письмо: „злоключительное мое состояніе, которое я отъ великихъ долговъ имѣю, вашему п-ству совершенно извѣстно; ежели вы, по милости своей не испросите по прошенію моему отъ Е. И. В. позволенія о выпускѣ до 300 т. четвертей хлѣба, мнѣ никогда изъ горестнаго состоянія выйти не можно; я слышу, что отъ сената уже нѣкоторымъ купцамъ дозволено отсюда хлѣба выпустить (это было во время запрещенія отпускать хлѣбъ за границу по случаю голода) не лучше ли бы было чтобы я сею милостію пожалованъ былъ? На сихъ дняхъ ми-

Сенатъ подтвердилъ силу вексельнаго устава, заботился объ учрежденіи таможенъ и правильности собиранія таможенныхъ сборовъ какъ на пограничныхъ, такъ и на внутреннихъ заставахъ [1]). Въ то же время, самое попеченіе о купечествѣ было возложено на сенатъ. Это видно изъ исторіи нашего перваго коммерческаго банка, который, вмѣстѣ съ дворянскимъ банкомъ, находился въ его управленіи. Онъ старался доставить лицамъ, занимавшимъ деньги въ этомъ банкѣ, всевозможныя облегченія. Такъ, между прочимъ, онъ разрѣшилъ выдавать деньги на годовой срокъ, хотя банковый уставъ воспрещалъ занимать болѣе, чѣмъ на полгода. Но сенатъ ссылается здѣсь на свое обширное полномочіе, данное ему при учрежденіи банковъ, дѣлать то, „что сверхъ прописаннаго въ уставѣ оказываться будетъ къ лучшему учрежденію дѣлъ". Здѣсь кстати замѣтить, что уставы банковъ выработаны въ сенатѣ и представлены въ формѣ доклада императрицѣ, при чемъ сенату предоставлено право: „что сверхъ изъясненнаго въ томъ именно Е. И. Величества указѣ по теченію тѣхъ банковъ оказываться будетъ къ лучшему учрежденію, и въ то же время съ пользою казенною и дворянства, сенатъ исполнять долженъ". Подобно всей Россіи, и банковое дѣло было приказано сенату [2]). Онъ такъ широко пользовался правомъ покровительства торговлѣ, что иногда давалъ предписанія, могущія имѣть вліяніе на внѣшнія отношенія... Однажды коллегія иностранныхъ дѣлъ донесла сенату, что въ Польшѣ причинили обиды рижскимъ гражданамъ; сенатъ немедленно предписалъ арестовать привозимые въ Ригу изъ Польши товары, впредь до удовлетворенія обиженныхъ.

Въ числѣ вопросовъ государственнаго управленія не послѣднее мѣсто занимали инородческія племена, вошедшія или входившія въ то время въ подданство Россіи. Дѣла ихъ внутренняго управленія и религіозной администраціи принадлежали вполнѣ сенату; хотя многія изъ этихъ племенъ находились еще въ управленіи иностранной коллегіи, но высшій надзоръ и общее направленіе администраціи безъ

нетъ срокъ по векселю заплатить барону Вольфу 25 т. руб... За тѣмъ графъ продолжаетъ письмо на французскомъ языкѣ, прося Шувалова упросить императрицу и обѣщая ему за это половину барышей!.. (Рус. Архив. 1864 г., стр. 360 и 361). Относительно иностранной торговли и таможенъ ср. П. С. З. №№ 8828, 8919, 9064, 9205, 9331, 9346, 8828, 8896, 8991, 9506, 9628, 9655, 9659, 9675, 9701, 9694, 9751, 9762, 9880, 9962, 10169, 10221, 10205, 10281, 10357, 10379, 10504, 10803, 10848, 10869, 11249, 10310, 10335, 10394, 10511, 10205 и т. д.

[1]) Исторія внутреннихъ таможенъ въ теченіи этого времени не лишена интересу ср. №№ 8791, 9356, 9377, 9116, 9457, 9557, 9613, 9680, 10178, 10179, 10182, 10386, 10405, 10437, и т. д.

[2]) О банкахъ ср. П. С. З. №№ 10259, 10265, 10271, 10280, 10347, 10501, 10671, 10784, 10973, 11095, 11105, 11259, и т. д.

сомнѣнія принадлежали сенату. Въ отношеніи ихъ нельзя не удивляться высокому практическому смыслу, руководившему дѣятельностью сената. Возможно полная вѣротерпимость, не какъ отвлеченный либеральный принципъ, но какъ насущная потребность государственной и экономической жизни страны, была его неизмѣннымъ правиломъ. Къ сожалѣнію, его стремленія не всегда находили себѣ поддержку въ императрицѣ. Это можно видѣть, напр., на извѣстномъ вопросѣ о евреяхъ, которыхъ императрица желала изгнать изъ предѣловъ Россіи. Сенатъ представилъ свой докладъ, гдѣ съ большою основательностью изложилъ значеніе евреевъ, какъ полезнаго промышленнаго класса, и выставилъ всѣ невыгоды, какія можетъ повлечь за собою его внезапное изгнаніе; на это императрица отвѣчала своею короткою резолюціею: „отъ враговъ Христовыхъ не желаю интересной прибыли". Причина этой неудачи заключалась конечно въ исключительномъ взглядѣ на евреевъ не только русскаго, но и другихъ европейскихъ правительствъ. Въ отношеніи къ другимъ инородцамъ сенатъ не встрѣчалъ такихъ препятствій, и, благодаря его благоразумной политикѣ, въ средѣ этихъ племенъ было положено прочное основаніе русскому владычеству. Постоянно заботился онъ, чтобы ихъ интересы не были затронуты [1]).

Отдаленный Востокъ былъ гораздо болѣе доступенъ его вліянію, чѣмъ отношенія къ западнымъ державамъ; все вниманіе правительства уходило на эти сношенія съ продолжительными дипломатическими интригами и войнами. Напротивъ, Востокъ какъ будто составлялъ часть внутренняго управленія, и коллегія иностранныхъ дѣлъ ограничивалась рапортами по этому предмету. Такъ, въ 1760 году, напр., по ея доношенію было предписано сибирскому губернатору Соймонову выстроить нѣсколько крѣпостей и занять новыя мѣста по границамъ, заселивъ ихъ русскими людьми. Инородцы какъ будто совершенно оставлены на попеченіе сената, равно какъ и отдален-

[1]) Такъ, напр., когда у казанскихъ слободскихъ татаръ была отнята часть земли изъ пожалованныхъ имъ дачъ, сенатъ поспѣшилъ надѣлить ихъ такимъ же количествомъ земли изъ пустопорожнихъ монастырскихъ земель. Въ виду притѣсненій, дѣлаемыхъ татарамъ мѣстнымъ начальствомъ, сенатъ отдалъ ихъ въ распоряженіе по суднымъ и прочимъ дѣламъ одной только казанской губернской канцеляріи. Въ Сибири онъ предписываетъ заботиться объ искорененіи господствующаго въ тѣхъ мѣстахъ суевѣрія о добровольномъ самосожиганіи. Въ 1754 г., сенатъ своею властію отмѣнилъ сборъ ясака съ башкирцевъ, мещеряковъ и татаръ, между ними живущихъ, а вмѣсто того велѣлъ продавать имъ изъ казны соль. Въ 1759 г., онъ разрѣшилъ строить мечети въ татарскихъ деревняхъ, слѣдовательно, снялъ запрещеніе, существовавшее прежде; освободилъ татаръ оренбургской губерніи, содержавшихъ почту, отъ платежа рублеваго сбора, положеннаго на нихъ сверхъ подушнаго оклада и т. д.

ныя страны нашего отечества. Онъ заботился о переписи ясачныхъ народовъ сибирской губерніи, принималъ мѣры къ распространенію хлѣбопашества въ Камчаткѣ, для отвращенія недостатка въ провіантѣ на содержаніе тамошнихъ военныхъ командъ. Еще важнѣйшіе вопросы были представляемы сенату, и еще обширнѣйшее поле для его дѣятельности открылось ему съ того времени, когда рѣчь зашла о заселеніи Новороссійскаго края. Царствованіе Елизаветы произвело на подданныхъ и иностранцевъ совершенно другое дѣйствіе, чѣмъ господство Бирона. Иностранцы толпами начали заселять вольныя степи Новороссіи, а бѣглые оставлять края, пріютившія ихъ во время печальнаго времени. Сенатъ дѣятельно занимается раздачею земель выходцамъ изъ Сербіи, Валахіи, Молдавіи, и въ то же время дѣлаетъ распоряженіе о принятіи на поселеніе и вѣчное подданство добровольно приходящихъ народовъ изъ турецкой и другихъ державъ [1]). Наконецъ, по предложенію генералъ-прокурора сенатъ дозволилъ пріобрѣтать деревни тѣмъ иноземцамъ, которые обяжутся на вѣчное подданство Россіи; точно также разрѣшено имъ сенатомъ же, получать по наслѣдству недвижимыя имущества, по принесеніи присяги на вѣрность Россіи.

Въ числѣ областей, управленіе которыми сенатъ раздѣлялъ съ коллегіею иностранныхъ дѣлъ, Малороссія занимаетъ, конечно, самое видное мѣсто [2]). При возстановленіи власти сената, Малороссія была отдана въ его вѣдѣніе. Рекетмейстеру дано отъ него предписаніе принимать, для доклада сенату, поступающія отъ Малороссіянъ жалобы, на генеральную войсковую и министерскую канцеляріи, и въ теченіи пяти лѣтъ область эта оставалась подъ его непосредственнымъ управленіемъ. Въ 1747 г. императрица, по прошенію Малороссіянъ, рѣшилась возстановить въ Малороссіи Гетманское управленіе съ прежними правами и обязанностями;—обѣщаніе это было исполнено только черезъ два года, когда коллегіи иностранныхъ дѣлъ былъ данъ указъ объ отправленіи туда Гендрикова, для выбора гетмана, причемъ иностранной коллегіи поручено по прежнему завѣдывать Малороссіею по всѣмъ дѣламъ. Конечно сенатъ на нѣкоторое

---

[1]) Любопытный вопросъ объ отношеніяхъ сената и русскаго правительства къ инородцамъ и выходцамъ составляетъ еще нетронутый предметъ изслѣдованія, ожидающій еще матеріаловъ и изслѣдователей. Нѣкоторые факты можно найти въ П. С. З. №№ 8875, 8929, 8978, 9012, 9090, 9174, 9175, 9210, 9227, 9230, 9255, 9291, 9316, 9406, 9600, 9603, 9791, 9814, 9904, 9966, 9967, 9976, 10005, 10006, 10037, 10138, 10173, 10198, 10270, 10491, 10767, 10991, 11058, 11186, 11191, 11193, 11265 и т. д. относительно бѣглыхъ см. №№ 10619, 10139, 11265.

[2]) Ср. П. С. З. №№ 8798, 9285, 9400, 9676, 9886, 9925, 10386, 10498, 10577, 10616, 10905, 10997, 11000.

время былъ отстраненъ отъ этого управленія, хотя отъ времени до времени встрѣчаются его указы, какъ, напримѣръ, приказаніе объ отпускѣ запорожскому войску ежегодно денежнаго и хлѣбнаго жалованья, также пороху и свинцу, состоявшееся по донесенію иностранной коллегіи, или указъ о неукрѣпленіи Малороссіянъ въ холопство. Малороссійскій народъ былъ освобожденъ имъ отъ внутреннихъ сборовъ; на войсковую казну велѣно отпускать изъ общей государственной казны извѣстную сумму денегъ. Впрочемъ, Малороссія не долго оставалась подъ управленіемъ иностранной коллегіи. Гетманъ Разумовскій, одинъ изъ любимцевъ императрицы, почиталъ для себя унизительнымъ имѣть дѣло съ подчиненною коллегіею, а не съ верховнымъ учрежденіемъ Имперіи. Такъ, по крайней мѣрѣ, объясняетъ императрица передачу Малороссіи вновь въ вѣдомство сената. „Всеподданѣйше просилъ насъ Малороссійскій гетманъ графъ Разумовскій, чтобы Малороссійскія дѣла были перенесены изъ коллегіи иностранныхъ дѣлъ въ сенатъ нашъ... Сверхъ сего Высочайшее наше соизволеніе есть, чтобъ оный гетманъ по примѣру прежнихъ гетмановъ вѣдомъ былъ по его Малороссійскимъ дѣламъ въ такомъ правительствѣ, которое главнымъ всего государства нашего почитается“. Говоря о Малороссійскихъ дѣлахъ, кстати привести одинъ примѣръ изъ гражданской практики сената въ этой области, примѣръ, доказывающій, какимъ широкимъ правомъ толкованія законовъ пользовался сенатъ того времени. Въ концѣ 50 годовъ XVIII столѣтія зашелъ вопросъ о правѣ наслѣдованія въ Малороссіи по поводу семейства Капнистовъ. Мѣстные суды рѣшили, конечно, что наслѣдство должно быть раздѣлено на основаніи литовскаго статута, дѣйствовавшаго тогда въ Малороссіи. Но сенатъ, куда дѣло поступало на разсмотрѣніе, рѣшилъ въ пользу великороссійскаго права, такъ какъ Капнисты были выходцы. а не природные Малороссіяне, слѣдовательно, должны были подчиняться общимъ законамъ имперіи. По этому поводу и изданъ былъ сенатскій указъ о раздѣлѣ недвижимаго имѣнія, состоящаго въ Малороссіи, между наслѣдниками изъ великороссіянъ не по малороссійскимъ правамъ, а по великорусскимъ законамъ.

Вліяніе генералъ-прокурора распространилось отчасти и на доклады св. синода; при назначеніи кн. Шаховскаго оберъ-прокуроромъ синода, ему велѣно было подносить доклады императрицѣ чрезъ генералъ-прокурора [1]). Въ теченіи почти всего царствованія, сенатъ

---

[1]) Жизнь кн. Шаховскаго, соч. Радищева, стр. 53 и слѣд., также стр. 59; когда кн. Шаховской былъ назначенъ оберъ-прокуроромъ синода, онъ былъ представленъ государынѣ своимъ начальникомъ генералъ-прокуроромъ, стр. 63; чрезъ нѣсколько дней, онъ донесъ генералъ-прокурору о найденномъ имъ въ синодѣ и просилъ

вмѣстѣ съ синодомъ занимается важнѣйшими вопросами, касательно духовной администраціи. Не говоря уже о томъ, что монастырскія имущества, несмотря на уничтоженіе въ 1744 г. коллегіи экономіи, находились въ распоряженіи сената, самое распредѣленіе и замѣщеніе духовныхъ особъ часто совершалось съ его вѣдома. Такъ, въ 1745 г., мы встрѣчаемъ указъ объ укомплектованіи церквей священно- и церковно-служителями изъ числа дѣйствительно служащихъ и не служащихъ церковниковъ и дѣтей ихъ, о порученіи духовныхъ дѣлъ въ Славяно-Сербіи Бѣлогородскому архіерею, о запрещеніи строить лишнія церкви сверхъ указныхъ приходовъ, о росписаніи священно- и церковно-служителей и ихъ дѣтей къ церквамъ въ указное число, о доставленіи счетовъ въ ревизіонную коллегію на указные сроки изъ синода и изъ всѣхъ епархій и монастырей, о назначеніи жалованья церковно-служителямъ, находящимся при миссіяхъ, о порядкѣ перемѣщенія церковно-служителей и ихъ дѣтей изъ епархіи въ епархію, о назначеніи излишнихъ за распредѣленіемъ въ другія званія, по ихъ желанію. Онъ заботится, чтобы при архіереяхъ, монастыряхъ и церквахъ не было лишнихъ противъ штата священно- и церковно-служителей, и приказываетъ распредѣлить этихъ лишнихъ и дѣтей ихъ въ другія вѣдомства и т. д. Но главнѣйшая дѣятельность сената относилась къ огражденію и расширенію интересовъ православія, путемъ пропаганды съ одной, и запретительныхъ мѣръ съ другой стороны. Сенатъ принимаетъ строгія мѣры къ отысканію учителей въ ереси, причемъ однако сдерживаетъ слишкомъ пылкихъ проповѣдниковъ—онъ рекомендуетъ духовнымъ лицамъ воздерживаться отъ неприличныхъ сану ихъ поступковъ при слѣдствіяхъ по дѣламъ раскола и употреблять, для обращенія заблудшихъ, мечъ духовный, а не гражданскій. Лицамъ разныхъ исповѣданій, находящимся въ Россіи, строго запрещено превращать въ свой законъ русскихъ подданныхъ какого бы народа и званія они не были; даже магометанъ и идолопоклонниковъ запрещено крестить иначе, какъ въ догматахъ православной вѣры, и обращать ихъ въ католичество или лютеранство. Слѣдовательно, дѣятельностью сената утверждалось въ предѣлахъ Имперіи право исключительной пропаганды за нашею церковью. Обращающіеся въ православіе пользуются поощреніями правительства. Въ силу сенатскаго указа иноземцы, состоящіе въ военной службѣ, по принятіи православія, награждаются слѣдующимъ чиномъ; татары, чуваши, черемисы и мордва, принявшіе греческое исповѣданіе, увольнялись лично отъ податей и рекрутствъ, а вмѣсто нихъ общества

инструкціи. Доклады чрезъ генералъ-прокурора шли до самаго назначенія Львова оберъ-прокуроромъ.

должны были поставлять другихъ рекрутъ и отбывать за нихъ повинности. Эта мѣра, установленная для казанской губерніи, потомъ распространена на иновѣрцевъ и другихъ губерній, гдѣ татаръ, принимавшихъ Св. крещеніе, велѣно было не писать въ подушный окладъ. Правило это было расширено въ 1756 году, когда запрещено было взыскивать рекрутъ съ иновѣрцевъ за ново-крещенныхъ изъ ихъ селеній. Лицъ, переходившихъ въ другія исповѣданія изъ идолопоклонства, велѣно было увѣщаніями склонять къ принятію православія. Такъ было, напр., въ Свіяжскѣ, гдѣ чуваши обрѣзались по магометанскому закону. Вниманіе сената останавливалось и на болѣе частныхъ вопросахъ; его занимало, напр., исправленіе церковныхъ книгъ. Онъ велѣлъ представлять ветхія церковныя книги для замѣна ихъ новыми, заботился о распространеніи вновь напечатанной, исправленной библіи; издавалъ правила о благочиніи въ церквахъ и старался исправить иконопись, не допуская до продажи неискусно написанныя иконы [1]).

Военная администрація не осталась въ сторонѣ отъ его всеобъемлющей дѣятельности. Важнѣйшіе вопросы по военнымъ финансамъ, о штатахъ, объ отчетности, представлялись на его усмотрѣніе [2]).

Обѣ воинскія коллегіи были обязаны строгою отчетностію предъ сенатомъ въ денежныхъ суммахъ, находившихся въ ихъ распоряженіи; однажды, по случаю долгаго неприсыланія отчетовъ, сенатъ послалъ имъ грозный указъ, съ предписаніемъ представить эти отчеты, въ теченіи двухъ недѣль со дня полученія указа. По его распоряженію формируются новые полки. Онъ заботился объ образованіи молодежи, приготовляющейся къ военной службѣ; по предложенію генералъ-прокурора изданъ былъ указъ, чтобы недоросли размѣщались уравнительно въ морской и сухопутный кадетскіе корпуса, такъ чтобы ни то, ни другое вѣдомство не терпѣло недостатка въ образованныхъ офицерахъ. Укомплектованіе полковъ и наборы вполнѣ находятся въ его распоряженіи, равно какъ надзоръ за солдатскими

---

[1]) Ср. Относительно занятій сената по духовнымъ предметамъ П. С. З. №№ 8507, 8762, 8763, 8786, 8792, 8890, 8914, 9198, 9249, 9251, 9334 9343, 9372, 9379, 9598, 9631, 9722, 9947, 10277, 10337, 10342, 10923, 11085, 11277 и т. д.

[2]) Напр., онъ издаетъ правила объ отпускѣ штабъ-и оберъ-офицеровъ въ домы; по донесеніи фельдмаршала принца Гомбургскаго, предписываетъ опредѣлить къ инженерному дѣлу армейскихъ офицеровъ, обучавшихся въ кадетскихъ корпусахъ фортификаціи; опредѣляетъ, по доношенію военной коллегіи правила о бракованіи при пріемѣ суконъ въ главномъ коммиссаріатѣ. Въ силу его указа военная и адмиралтейская коллегіи должны были представлять въ герольдмейстерскую контору желающихъ изъ военной службы опредѣлиться въ статскую, чѣмъ уничтожено право этихъ двухъ коллегій удерживать въ своемъ исключительномъ распоряженіи большую часть служилаго сословія.

дѣтьми. Въ 1758 г. сенатъ запретилъ опредѣлять солдатскихъ дѣтей мимо учрежденныхъ школъ въ другія мѣста, при чемъ военная коллегія обязана была доставлять ему ежегодные рапорты о числѣ такихъ дѣтей, обучающихся въ школахъ. Чрезъ нѣсколько времени въ школы эти велѣно опредѣлять солдатскихъ дѣтей моложе 7 лѣтъ, не имѣющихъ отцовъ и коихъ матери прокормить не могутъ; о состояніи этихъ школъ велѣно рапортовать сенату. При наборѣ сенатъ предписалъ подавать себѣ изъ губерній, провинцій и военной коллегіи еженедѣльные рапорты, по составленной имъ формѣ, о сборѣ рекрутъ и сдачѣ въ команды. Иногда сенатъ собственною властію освобождалъ отъ рекрутства, замѣняя личную повинность денежною. Строго смотрѣлъ сенатъ за неотлучкою офицеровъ изъ ихъ полковъ безъ надобности и законныхъ причинъ. Въ 1758 г. всѣ отпущенные въ отпускъ офицеры обязаны были явиться къ новому году въ сенатъ, подъ страхомъ разжалованія въ солдаты и конфискаціи деревень; въ слѣдующемъ году онъ предписалъ осматривать отзывающихся болѣзнями офицеровъ воеводамъ и ихъ товарищамъ. Солдатъ, по мнѣнію начальства негодныхъ къ службѣ, велѣно представлять на смотръ въ сенатъ. Обмундированіе и продовольствіе арміи находились подъ его руководствомъ, такъ что генералъ-кригсъ-коммисары, кажется, имѣютъ дѣло больше съ нимъ, чѣмъ съ военною коллегіею; точно то же слѣдуетъ замѣтить и объ вооруженіи арміи. Образцы оружія обыкновенно присылались въ сенатъ, который уже распоряжался о сдѣланіи оружія по этому образцу для всей арміи. Средства государства къ оборонѣ вообще обращали на себя вниманіе сената; въ 1757 году, по предложенію сенатора графа Шувалова, предписано составить коммиссію для разсмотрѣнія положенія россійскихъ крѣпостей. Общій бюджетъ арміи составлялся въ сенатѣ, который, по представленію воинской коллегіи, распредѣлялъ сумму на военные расходы. Наконецъ, чины по прежнему сказывались въ сенатѣ; только при императорѣ Петрѣ III сенатскій указъ предоставилъ право генералъ-фельдмаршаламъ производить до полковника во время походовъ, въ Македонскомъ, Болгарскомъ и другихъ гусарскихъ полкахъ. Пользуясь такою властію, сенатъ умѣлъ подчинить военный элементъ гражданской власти тамъ, гдѣ этого требовали пользы администраціи. Такъ, между прочимъ, вредное разъединеніе военной и гражданской власти въ областяхъ было уничтожено подчиненіемъ гарнизоновъ во всѣхъ губерніяхъ губернаторамъ [1]).

---

[1]) П. С. З. №№ 8858, 9072, 9126, 9324, 9369, 9447, 9467, 9618, 9893, 10058, 10629, 10539, 10547, 10727, 10730, 10809, 10897, 10898, 10901, 10920, 11347, 11354, 11415.

Рядомъ съ этими заботами объ общемъ государственномъ управленіи, съ этими ежедневными, такъ сказать, вопросами, сенатъ умѣлъ понимать новыя потребности развивавшагося государства и спѣшилъ ихъ удовлетворять тѣми средствами, какія имѣлись у него подъ руками. Каждый новый вопросъ въ управленіи вызывалъ его указъ о составленіи коммиссіи для этого дѣла. Такъ, для разсмотрѣнія запутаннаго дѣла объ однодворцахъ учреждена имъ особая коммиссія, снабженная подробною инструкціею [1]). Онъ не думалъ объ обще-государственныхъ преобразованіяхъ; строгій практикъ, онъ по частямъ удовлетворялъ возникавшія потребности, и изъ этихъ частныхъ его усилій, отдѣльныхъ мѣръ, создалась впослѣдствіи систематическая дѣятельность, носившая уже извѣстный, опредѣленный характеръ. Къ такимъ мѣрамъ, предпринятымъ сенатомъ, относится и вопросъ о размежеваніи государства [2]). Кажется, вопросъ о необходимости размежеванія возникъ прежде всего въ провинціи, гдѣ все русское управленіе и, слѣдовательно, землевладѣніе было новостію, а потому и безпорядокъ чувствовался сильнѣе всего — именно въ Ингерманландіи.

Безпорядки были здѣсь такъ велики, что земли раздавались и брались, и нельзя было добиться, по какому праву извѣстная земля принадлежитъ владѣльцу. Сенатъ даже долженъ былъ издать указъ о запрещеніи раздавать земли въ Ингерманландіи безъ сенатскихъ указовъ. Съ самаго начала царствованія Елизаветы была учреждена канцелярія для размежеванія здѣсь земель, и въ 1746 г. сенатъ утвердилъ представленные ею докладные пункты. Въ томъ же году состоялся сенатскій указъ объ отправленіи во всѣ губерніи и провинціи нарочныхъ изъ отставныхъ штабъ- и оберъ-офицеровъ и при нихъ геодезистовъ съ кондукторами, для приведенія въ извѣстность и учиненія обстоятельной описи земель и угодій. Съ этого времени сенатъ смотритъ уже на размежеваніе, какъ на общую государственную потребность, старается о размежеваніи всего государства, хотя приводитъ этотъ планъ въ исполненіе только по частямъ. Главною задачею сената, какъ высшаго охранителя благосостоянія, было прежде всего оградить частные интересы. На этомъ основаніи онъ не хотѣлъ лишить собственности даже тѣхъ, кто не имѣлъ права владѣть недвижимымъ имуществомъ, и дозволилъ имъ продавать его до пріѣзда межевщиковъ въ тотъ округъ, гдѣ находилось ихъ имущество. Начавъ

---

[1]) П. З. С. № 10662.

[2]) Конечно я приведу здѣсь лишь нѣсколько фактовъ относительно этого предмета, но желающіе познакомиться съ нимъ ближе могутъ съ большою пользою прочитать превосходную статью покойнаго Неволина о размежеваніи Россіи, пом. въ VI т. его сочиненій.

спеціальное межеваніе раньше генеральнаго, сенатъ уже этимъ доказалъ свою заботливость объ интересахъ частныхъ владѣльцевъ, но, независимо отъ того, онъ дозволилъ помѣщикамъ, обмежеваннымъ уже окружною межею, просить о полюбовномъ разводѣ, какъ собственныхъ дачъ по крѣпостямъ, такъ и излишнихъ примѣрныхъ земель, со взиманіемъ за перехожія земли по 3 коп. за полторы десятины. Не остались безъ защиты и интересы лицъ, не могущихъ ходатайствовать за себя. По представленію Шувалова въ губернскія межевыя канцеляріи опредѣлены опекуны, обязанные защищать интересы вдовъ, сиротъ и другихъ безгласныхъ лицъ [1]).

Если въ центральномъ управленіи права сената имѣли такой обширный объемъ, то въ мѣстномъ управленіи дѣятельность его должна была принять еще бо́льшія размѣры. Дѣйствительно, съ самаго начала сенатъ позаботился, чтобы назначенія не совершались мимо него или герольдіи; уже въ 1742 г. онъ запретилъ губернаторамъ и воеводамъ отмѣнять и отрѣшать секретарей безъ указа сената. Года чрезъ два совершенно уничтожено право губернаторовъ, предоставленное имъ при императрицѣ Аннѣ Ивановнѣ, опредѣлять воеводъ, и оно вполнѣ предоставлено сенату. Сенатъ въ этомъ отношеніи распоряжался чрезвычайно свободно. При Аннѣ Ивановнѣ воеводамъ велѣно быть въ городахъ по два года, послѣ чего имъ велѣно являться въ сенатъ съ отчетомъ. Правило это встрѣтило нѣкоторыя затрудненія при примѣненіи его, особенно въ отдаленныхъ городахъ имперіи. На этомъ основаніи сенатъ разрѣшилъ воеводамъ Сибирской губерніи и Иркутской провинціи оставаться на три года. Въ остальныхъ городахъ сенатъ нашелъ удобнымъ оставлять воеводъ на другое двухлѣтіе, по просьбамъ жителей тѣхъ городовъ. Поводомъ къ этому указу было, что отъ „разныхъ провинцій и городовъ обывателей", въ сенатъ поступали просьбы объ оставленіи имъ воеводъ, заслужившихъ расположеніе жителей добросовѣстнымъ исполненіемъ своихъ обязанностей. Наконецъ, въ 1760 г. сенатъ постановилъ, чтобы воеводы оставались на своихъ мѣстахъ по пяти лѣтъ послѣ чего безпорочно прослужившіе могли оставаться на своихъ мѣстахъ на новое пятилѣтіе [2]). Благодаря такому полному подчиненію мѣстной администраціи видамъ сената, онъ могъ свободно распоряжаться по тѣмъ вопросамъ, которые обращали на себя его вниманіе. Обширное полномочіе и рѣшительныя мѣры, принимаемыя иногда сенатомъ, доказывали полухаотическое состояніе страны и потребность въ такомъ энергическомъ правителѣ, каковъ былъ сенатъ. Въ

[1]) Ср. П. С. З. №№ 9259, 9361, 9790, 9876, 10237, 10349, 10360, 10406, 10410, 10428, 10429, 10436 и проч.

[2]) Ср. П. С. З. №№ 8550, 8865, 9084, 11131.

теченіи всего царствованія Елизаветы мы видимъ постоянныя его заботы объ искорененіи воровъ и разбойниковъ [1]), объ искорененіи нищенства [2]), о помощи отъ голода, часто посѣщавшаго полуосѣдлое населеніе Россіи съ его первобытнымъ хозяйствомъ. Опасности, представляемыя этимъ страшнымъ бичемъ, заставляли сенатъ прибѣгать къ такимъ мѣрамъ, какихъ въ настоящее время не дозволилъ бы себѣ самый неограниченный монархъ. Въ 1750 г. онъ велѣлъ описать хлѣбъ у помѣщиковъ, у купцовъ и промышленниковъ для раздачи его людямъ неимѣющимъ; вмѣстѣ съ этимъ, помѣщикамъ было запрещено винокуреніе, и они обязаны были не только кормить крестьянъ, но и дать имъ сѣмена на обсѣмененіе полей, до будущаго урожая хлѣба. Строго смотрѣли также за тѣмъ, чтобы владѣльцы имѣли въ запасѣ достаточное количество хлѣба на годичное продовольствіе и на будущій посѣвъ, губернаторамъ же предписано доносить въ сенатъ о состояніи урожая [3]).

Не одни чисто практическіе мотивы руководили сенатомъ въ его дѣятельности. Начала гуманности находили мѣсто въ его мѣрахъ. Перечитывая въ настоящее время эти указы, съ ихъ сухимъ, неизящнымъ языкомъ, убѣждаешься, что эти канцелярскія фразы диктовало глубокое сознаніе человѣческаго достоинства и желаніе облегчить участь подданныхъ. Такое впечатлѣніе производитъ, напр., дѣятельность сената по вопросамъ уголовнаго судопроизводства. Суровую практику завѣщало ему прошедшее время. Еще свѣжи были въ памяти безчисленныя казни Бирона, съ ужасомъ перечитывали дѣло Артемія Волынскаго; смертная казнь, пытка ожидали сколько нибудь важнаго преступника. Разрядъ государственныхъ преступленій, подъ вліяніемъ тайной канцеляріи, увеличивался все большимъ числомъ преступленій, часто мнимыхъ. Со вступленіемъ на престолъ Елизаветы въ сенатѣ замѣчается направленіе, которое сдѣлало бы честь ученику Беккаріи и Пена. По докладу генералъ-прокурора состоялся въ сенатѣ именной указъ о не отсылкѣ въ тайную канцелярію писцовъ и рукоприкладчиковъ за неумышленныя описки въ титулѣ ея Величества; въ прежнее время эти полуграмотные писцы составляли практику для тайной канцеляріи, выискивавшей государственныхъ преступниковъ. Затѣмъ, въ тотъ же годъ, по предложенію генералъ-прокурора, сенатъ издалъ указъ о признаніи малолѣтними

---

[1]) Полн. Собр. Зак. представляетъ любопытные матеріалы по этому вопросу; но, во всякомъ случаѣ, желательно, чтобы эта усиленная борьба съ печальнымъ явленіемъ разбойничества въ половинѣ XVIII стол. была разъяснена по частнымъ матеріаламъ и разобрана въ связи съ соціальнымъ положеніемъ Россіи того времени.

[2]) Ср. П. С. З. №№ 8662, 9014, 9053, 9056, 9058, 9191, 9474, 10121 и проч.

[3]) Ср. П. С. З. №№ 9590, 9615, 9652, 9668, 9709, 11203 и т. д.

людей обоего пола отъ рожденія до 17 лѣтъ. Такихъ малолѣтнихъ, въ случаѣ тяжкихъ преступленій, онъ велѣлъ освобождать отъ пытки и смертной казни; вмѣсто того ихъ приказано, наказавъ батогами или плетьми, ссылать въ монастыри на исправленіе. Въ одно время съ этимъ указомъ сенатъ издалъ другой, также по предложенію генералъ-прокурора, повелѣвавшій, во избѣжаніе разныхъ злоупотребленій и судейскаго произвола, подписывать черновой журналъ находящимся при пыткахъ судьямъ, не выходя изъ застѣнка. Въ 1744 г. сенатъ велѣлъ присылать себѣ списки объ преступникахъ, приговоренныхъ къ смертной казни или политической смерти, и запретилъ исполнять надъ ними приговоры прежде сенатскаго указа. Вмѣстѣ съ этимъ, онъ подтвердилъ свой указъ о малолѣтнихъ преступникахъ. Чрезъ четыре года онъ вновь подтвердилъ о неприведеніи въ исполненіе судебными мѣстами приговоровъ, по которымъ преступники присуждаются къ смертной казни или политической смерти, безъ утвержденія сената; слѣдовательно, фактически каждое сколько нибудь важное уголовное дѣло должно было поступить на его ревизію, а количество смертныхъ приговоровъ должно было значительно уменьшиться. Въ 1751 г., слѣдовательно, за три года до извѣстнаго указа 1754 г., съ котораго наши юристы обыкновенно считаютъ уничтоженіе у насъ смертной казни (которая никогда не была уничтожена органическимъ закономъ), сенатъ велѣлъ ссылать преступниковъ, приговоренныхъ къ смертной казни, въ Роггервикъ на работу, съ производеніемъ имъ заработанныхъ денегъ. То же самое было сдѣлано относительно подлежащихъ смертной казни преступниковъ, содержащихся въ Сибирской и Астраханской губерніяхъ, гдѣ ихъ приказано употреблять на казенныя работы. По отношенію къ женщинамъ сенатъ пошелъ еще дальше; въ томъ же году онъ приказалъ преступницъ, приговоренныхъ къ смертной казни, не ссылать, подобно преступникамъ въ Роггервикъ, а отсылать ихъ въ Сибирь, на житье. Чрезъ два года послѣдовало два, Высочайше утвержденныхъ, доклада сената, изъ которыхъ однимъ отмѣнено отсѣченіе рукъ тяжкимъ преступникамъ, приговореннымъ къ ссылкѣ на вѣчную работу, а другимъ приказано именовать политическою смертью возведеніе на висѣлицу и положеніе головы на плаху, причемъ всѣ подобные приговоры, равно какъ и приговоры къ натуральной смерти, велѣно, не приводя въ исполненіе, представлять на утвержденіе сената. Такимъ образомъ, Высочайшая резолюція подтвердила то, что было уже введено въ судебную практику и отчасти въ законодательство дѣятельностью сената. Указъ 1754 года больше развязалъ ему руки; въ 1757 г. мы встрѣчаемъ уже его указъ, которымъ приказано тяжкихъ преступницъ, по наказаніи кнутомъ, ссылать въ Сибирь, не вырывая

у нихъ ноздрей и не ставя на лицѣ знаковъ [1]). Уничтожая фактически смертную казнь и смягчая самыя тѣлесныя наказанія, сенатъ старался внесть болѣе гуманныя начала въ порядокъ нашего судопроизводства, основаннаго на пыткѣ. Система откуповъ, введенная сенатомъ въ наше финансовое управленіе, не замедлила вызвать контрабанду и корчемство, а потому и преслѣдованіе корчемства правительствомъ. Корчемныя конторы были учреждены повсюду, а иногда посылались и особые чиновники для искорененія корчемства. Несмотря однако на это важное для правительства дѣло, сенатъ запретилъ пытать пойманныхъ съ корчемнымъ виномъ. Въ 1751 году было поймано въ корчемствѣ много нижнихъ чиновъ; они были приговорены къ наказанію кнутомъ, но сенатъ велѣлъ пріостановить исполненіе приговоровъ и сослать ихъ въ Оренбургъ, впредь до послѣдованія Высочайшей конфирмаціи на поднесенный отъ сената докладъ о смягченіи наказанія; конфирмація эта дѣйствительно была дана чрезъ нѣсколько дней. Тѣ же начала выставляются въ инструкціи корчемной канцеляріи. Корчемниковъ строго запрещено пытать, и, слѣдователи обязаны были изыскивать истину, „слѣдствіемъ чрезъ сыски, доказательства и обыски". Начала эти не долго удержались въ слѣдственной практикѣ, потому что чрезъ нѣсколько времени велѣно „чинить корчемникамъ пристрастныя допросы и наказывать ихъ плетьми и палками, если они противу сдѣланныхъ на нихъ показаній станутъ запираться". Намъ неизвѣстны мотивы такой перемѣны; но много есть вѣроятностей въ пользу того, что она произошла болѣе отъ неумѣнья слѣдователей, чѣмъ отъ измѣненія взгляда сената. Въ самомъ дѣлѣ, не могъ чиновникъ, привыкшій допытываться истины орудіями пытки въ одной части преступленій, дѣйствовать одною ловкостью и знаніемъ дѣла въ другой. Введеніе непристрастныхъ допросовъ по однимъ дѣламъ было слишкомъ незамѣтнымъ прогрессомъ, чтобы подчинить своимъ началамъ всю судебную практику; напротивъ, чиновничество, воспитанное въ понятіяхъ необходимости пытки, должно было взять верхъ надъ слабымъ проявленіемъ лучшихъ понятій. Но, во всякомъ случаѣ, эти указы сената на долго останутся свидѣтелями того, что онъ не только умѣлъ сохранить, но и развить начала преобразованной Россіи, въ одну изъ самыхъ тяжкихъ ея эпохъ [2]).

Стремленіе сената къ улучшеніямъ выразилось также въ его взглядѣ на народную промышленность и образованіе. Никакой общей системы, никакого теоретическаго преобразованія не видно въ этой

---

[1]) Ср. П. С. З. №№ 8544, 8601, 8611, 8944, 8996, 9312, 9871, 9875, 9911, 10086, 10087, 10686.

[2]) Ср. П. С. З. №№ 9912, 9915, 10072 п. 7, № 10158.

дѣятельности. Улучшенія дѣлаются по частямъ, изъ отдѣльныхъ преобразованій составляется общая сумма прогресса. Еще въ 1753 году сенатъ представилъ императрицѣ объ уничтоженіи внутреннихъ таможенныхъ мелочныхъ сборовъ, такъ стѣснявшихъ развитіе внутренней торговли. Докладъ этотъ получилъ Высочайшее утвержденіе.

По вопросу о народномъ образованіи можно и должно распространиться. Значеніе, приданное гражданской дѣятельности занятіями сената и значеніемъ гражданскаго лица генералъ-прокурора, должно было перезвать на службу много лицъ, подъ вліяніемъ прежнихъ понятій считавшихъ военную дѣятельность идеаломъ всего лучшаго. Сильное развитіе гражданственности вызвало наконецъ появленіе перваго нашего университета, попечителемъ или кураторомъ котораго сдѣланъ одинъ изъ первыхъ вельможъ того времени Иванъ Ивановичъ Шуваловъ. Университету велѣно быть подъ управленіемъ сената. Недорослямъ изъ дворянъ, которыхъ до тѣхъ поръ размѣщали большею частію въ кадетскіе корпуса, дозволено обучаться въ Московскомъ университетѣ, съ произвожденіемъ ихъ въ чины. Скоро послѣ основанія университета, по представленію И. И. Шувалова, сенатскимъ указомъ учреждена въ С.-Петербургѣ академія художествъ. Затѣмъ, сенатскимъ же указомъ, учреждена въ Казани гимназія. Въ 1760 году сенатъ велѣлъ сочинить и представить себѣ штаты и планъ для учрежденія гимназій и школъ въ губерніяхъ. Не меньшую заботливость онъ выказывалъ и въ вопросѣ о народныхъ школахъ [1]).

Заботливость сената касается иногда мелкихъ подробностей народнаго быта и промышленности; онъ издалъ указъ о формѣ судовъ на Волгѣ, объ употребленіи вмѣсто дегтя ворваннаго сала при выдѣлкѣ юфти и всякихъ кожъ, о строеніи домовъ въ деревняхъ и погорѣвшихъ мѣстахъ по предписанному плану и т. д. [2]).

Такое разнообразіе предметовъ, входившихъ въ кругъ вѣдомства сената, требовало полнаго подчиненія ему коллегій, и дѣйствительно, въ теченіи всего этого времени всѣ части управленія находились подъ строгимъ и дѣйствительнымъ контролемъ сената. Не говоря уже объ обыкновенной отчетности, они обязаны были присылать ему еженедѣльныя вѣдомости объ имѣющейся у нихъ на лицо денежной казнѣ. То же самое должны были дѣлать и губернскія вѣдомства и учрежденія. Юстицъ-коллегія и всѣ судебныя мѣста часто понуждались имъ къ скорѣйшему рѣшенію дѣлъ объ арестантахъ и

---

[1]) Ср. П. С. З. №№ 8579, 9054, 9532, 9553, 9972, 10064, 10065, 10080, 10558, 10776, 10860, 11144.

[2]) Ср. П. С. З. №№ 10214, 10324, 10366, 10378, 10383.

обязаны были представлять ему частыя вѣдомости о числѣ рѣшенныхъ и не рѣшенныхъ дѣлъ и о ихъ ходѣ. Иногда сенатъ сокращалъ или расширялъ кругъ вѣдомства коллегій и даже преобразовывалъ ихъ учрежденіе. Въ 1760 году, бергъ-коллегія была переведена имъ въ С.-Петербургъ, а въ Москвѣ оставлена ея контора. Въ томъ же году въ ея вѣдомство отданы Нерчинскій и Екатеринбургскій золотые пріиски. Состоящая при Сенатѣ коллегія о пошлинахъ уничтожена имъ, и вмѣсто нея учреждена коммиссія о коммерціи [1]).

Въ теченіи всего почти царствованія Елизаветы, всѣ эти обширныя права остались неприкосновенными. Нѣкоторое сомнѣніе наводитъ учрежденіе, такъ называемой, конференціи при Высочайшемъ дворѣ. Часто въ ней хотятъ видѣть нѣкоторое подобіе прежняго кабинета; многіе даже приписываютъ ея учрежденіе тому обстоятельству, что императрица, по разстроенному здоровью, не могла уже заниматься дѣлами вмѣстѣ съ сенатомъ, поддерживать съ нимъ правильныя отношенія, установившіяся съ самаго начала ея царствованія, при посредствѣ генералъ-прокурора. Можетъ быть, это предположеніе и имѣетъ нѣкоторую долю вѣроятности, въ томъ смыслѣ, что императрица желала устраниться отъ дѣлъ, предоставивъ себѣ только тѣ, которыя особенно обращали на себя ея вниманіе. Можетъ быть, начало семилѣтней войны, запутанныя отношенія съ западными державами, необходимость зорко слѣдить за движеніями арміи, укрѣпили эту рѣшимость. Но ни изъ указа, учредившаго конференцію, ни изъ образа дѣйствія самой конференціи, не видно намѣренія въ чемъ нибудь уменьшить власть сената. Въ силу указа объ учрежденіи конференціи сенатъ и синодъ и ихъ конторы сносятся съ конференціею экстрактами изъ протоколовъ своихъ засѣданій, а къ коллегіямъ, другимъ подчиненнымъ учрежденіямъ, малороссійскому гетману, конференція пишетъ рескрипты, на которые они отвѣчаютъ доношеніями. Въ конференціи, сколько можно судить изъ указовъ, вышедшихъ изъ нея, занимались больше всего иностранными сношеніями, военными вопросами, формированіемъ новыхъ полковъ и т. п. вопросами, имѣвшими, можетъ быть, отношеніе къ семилѣтней войнѣ, поглощавшей тогда все вниманіе императрицы. Напротивъ, относительно внутренняго управленія, равно какъ вопросовъ внѣшней и внутренней торговли, конференція ничего не разрѣшаетъ сама собою. Въ 1761 г. зашла въ ней рѣчь о нашей торговлѣ пенькою, однимъ изъ важнѣйшихъ предметовъ отпуска. Конференція послала экстрактъ изъ своего протокола въ сенатъ, гдѣ говоритъ о необхо-

---

[1]) Ср. П. С. З. №№ 9301, 11097, 11113, 11117.

димости поднять нашу торговлю пенькою и продолжаетъ такимъ образомъ: „и хотя сіе точно принадлежитъ до коммерцъ-коллегіи и правительствующаго сената, однакоже и конференція, слыша о томъ, не меньше въ должности находится толь важнаго дѣла не пропускать, но правительствующему сенату объявить *свое мнѣніе*, что крайняя нужда настоитъ кредитъ здѣшней пеньки возстановить, а паче ежели сей слухъ основателенъ, къ чему толь больше подозрѣнія есть, что извѣстнымъ образомъ опредѣлены въ сію должность такіе люди, кои отягощены многими другими дѣлами, и недоброволнымъ отъ купечества выборомъ". Это уже не тонъ кабинета и верховнаго тайнаго совѣта; это не знаменитый указъ объ учрежденіи рекетмейстера при Высочайшемъ дворѣ, для пріема жалобъ на сенатъ [1]).

Сама императрица не переставала считать правительствующій сенатъ и высшимъ правительственнымъ мѣстомъ и главнымъ блюстителемъ законовъ. За два года до своей кончины, дочь Петра Великаго, какъ будто предчувствуя свою смерть, еще разъ поручаетъ государство попеченію сената. На него возлагается обязанность возстановить порядокъ во всѣхъ частяхъ государственнаго управленія. Различныя мѣста манифеста указываютъ на понятіе императрицы о сенатѣ. „Сенату нашему, какъ первому государственному мѣсту, по своей должности и по *данной власти* давно бъ надлежало истребить многіе по подчиненнымъ ему мѣстамъ непорядки... Повелѣваемъ симъ нашему сенату, какъ истиннымъ дѣтямъ отечества, воображая долгъ Богу, государству и законамъ Государя Императора, нашего любезнѣйшаго родителя, которые мы во всемъ своими почитаемъ, всѣ свои силы и старанія употребить къ возстановленію желаннаго народнаго благосостоянія". Вычисляя предметы, на которые сенатъ долженъ обратить свое вниманіе, императрица не пропускаетъ ни одного изъ важныхъ государственныхъ вопросовъ. Судъ, казенные интересы, вообще финансы, народное благосостояніе, наборы, соляное и винное управленіе, мѣстное управленіе, монета, все входитъ въ эту програму. Съ новыми усиліями долженъ былъ приняться онъ за дѣло, которое онъ велъ уже слишкомъ двадцать лѣтъ.

Вглядываясь въ значеніе, пріобрѣтенное сенатомъ въ это царствованіе, нельзя не замѣтить двухъ характеристическихъ обстоятельствъ: во-первыхъ, значеніе его какъ правительственнаго мѣста превышало его судебный характеръ; признанный хранитель законовъ, онъ, чрезъ генералъ-рекетмейстера, понуждалъ подчиненныя коллегіи и канцеляріи къ скорѣйшему и правильнѣйшему отправленію правосудія;

---

[1]) Ср. П. С. З. №№ 10621, 11180.

но, въ числѣ его собственныхъ обязанностей, судебная часть занимала такое же мѣсто, какъ и всѣ другія части управленія. Мы видѣли, что при владычествѣ кабинета, когда идея раздѣленія властей смутно проявлялась въ формѣ эмансипаціи сильнѣйшихъ коллегій изъ подъ зависимости сената, всѣ усилія лицъ, управлявшихъ кабинетомъ, были направлены къ тому, чтобы свести сенатъ на степень судебнаго мѣста, и то безъ права окончательнаго рѣшенія дѣлъ, такъ какъ жалобы на него приносились въ кабинетъ. Всѣ манифесты, всѣ воззванія относятся къ вопросамъ правосудія, всѣ выговоры дѣлаются сенату за нескорое рѣшеніе дѣлъ. Если дѣятельность кабинета не соотвѣтствовала его претензіямъ, если, несмотря на свое униженіе, сенатъ продолжалъ быть средоточіемъ администраціи, это надо приписать тому обстоятельству, что члены кабинета желали управлять, не раздѣляя трудовъ управленія, которые они цѣликомъ предоставляли сенату, или, вѣрнѣе, сенатской канцеляріи. Напротивъ, изъ приведенныхъ выше фактовъ и изъ манифеста императрицы можно видѣть это правительственное, всеконтролирующее и направляющее значеніе сената. Всякій, кто хочетъ познакомиться съ этимъ учрежденіемъ, каково оно должно быть по идеямъ Петра, долженъ обратиться ко времени Елизаветы Петровны. Это понятно. Противоположеніе царя и управленія, не исправленное, какъ старается доказать Минихъ, а, напротивъ, усиленное кабинетомъ, эксплоатированное иностранцами, наконецъ привело къ реакціи. Отъ министерствъ, въ западномъ смыслѣ этого слова, Россія повернула къ петровскому сенату. Это значило возвратиться къ исходному пункту преобразователя, а пунктъ этотъ, какъ мы видѣли выше, была та же система порученій, которою держалась старая русская администрація, та же необходимость тѣсной связи между царемъ и его сановниками, которою она была сильна. Г. Кавелинъ справедливо замѣчаетъ, что съ Елизаветы начинается постепенная убыль иностраннаго вліянія. Если убыль эта есть признанный фактъ, то необходимо вывести заключеніе, что мы возвратились къ національнымъ началамъ; какія же были эти начала? Сенатъ, основанный на системѣ порученій, или боярщинѣ, какъ называли ее насмѣшники временъ Екатерины II, и тѣсно связанный съ верховною властію лицемъ генералъ-прокурора. Эти два учрежденія управляютъ Россіею на старомъ, приказномъ началѣ. Ужасы владычества иноземцевъ показали наглядно, что принятыя на вѣру иноземныя учрежденія не ведутъ ни къ чему, кромѣ какъ къ благополучію нѣсколькихъ честолюбцевъ; когда зашла рѣчь, хотя и смутно, о благѣ народа, пришлось обратиться къ той системѣ, къ которой издавна привыкъ народъ. Горькимъ опытомъ убѣдились въ томъ, что уложенія не имѣютъ никакой цѣны, если не предста-

вляютъ воплощенія народнаго характера, что правительственныя учрежденія только тогда могутъ принести истинную пользу, когда идутъ въ уровень съ требованіями времени; только тогда становятся они дѣйствительными орудіями прогресса.

Замѣчательно также то, что генералъ-прокуроръ до такой степени сливается съ сенатомъ, что дѣятельность его, по крайней мѣрѣ въ оффиціальныхъ документахъ, тѣсно сливается съ дѣятельностію сената. Быть можетъ, при обнародованіи генералъ-прокурорской переписки, обнаружатся нѣкоторые доклады, противорѣчащіе оффиціальнымъ актамъ; но извѣстія эти будутъ имѣть скорѣе историческій, чѣмъ юридическій характеръ. Во всякомъ случаѣ, не подлежитъ сомнѣнію, что въ теченіи двадцати лѣтъ законъ признавалъ только одно высшее мѣсто управленія—сенатъ, изъ котораго исходили важнѣйшія распоряженія. Два элемента—личный, въ лицѣ генералъ-прокурора и коллегіальный, въ лицѣ сенатскаго присутствія, не только не враждуютъ, но дѣйствуютъ вмѣстѣ, съ полнымъ сознаніемъ, что сила ихъ зависитъ отъ ихъ органическаго соединенія. Мало-по-малу дѣятельность эта дошла до того результата, что сенатъ исключилъ возможность другихъ высшихъ учрежденій, а генералъ-прокуроръ возможность правительственныхъ лицъ, дѣйствующихъ помимо сената. Сенатъ исчерпалъ коллегіальное начало; генералъ-прокуроръ начало личное; мимо сената и генералъ-прокурора нельзя найти другого учрежденія и лица, которому бы можно было приказать Россію. Если, такимъ образомъ, сенатъ сосредоточилъ въ себѣ весь порядокъ управленія, основанный на коллегіальномъ началѣ, а генералъ-прокуроръ совмѣстилъ въ себѣ всѣ дѣла, требующія личной дѣятельности, то очевидно идеи Петра о контролѣ и единствѣ администраціи были вполнѣ достигнуты. Дѣйствительно, внѣ сената нѣтъ признаковъ не только судебной и административной, но даже и законодательной дѣятельности. Даже Высочайшіе указы объявляются только сенаторами, президентами трехъ первыхъ коллегій (т.-е. также членами сената) и генералъ-прокуроромъ. Составленіе новаго уложенія было поручено сенату. Порученіе это, какъ извѣстно, не имѣло успѣха. Относить этотъ неуспѣхъ къ неспособности сената было бы слишкомъ опрометчиво; мы знаемъ, что попытки другихъ лицъ и другихъ учрежденій отличались тѣмъ же неуспѣхомъ. Безплодными оставались эти попытки даже тогда, когда теоретическое направленіе въ законодательствѣ взяло верхъ и, съ формальной стороны, облегчило дѣло кодификаціи. Напротивъ, сенату пришлось дѣйствовать въ то время, когда практическій матеріалъ не былъ еще готовъ, когда частные случаи открывали все бо̀льшіе и большіе пробѣлы въ законодательствѣ, наконецъ, когда по своему практическому направленію

всѣ учрежденія обращали вниманіе больше на содержаніе, чѣмъ на форму. Въ каждомъ государствѣ бываетъ время, когда дѣятельность учрежденій, пустившихъ глубокіе корни въ народномъ сознаніи, облекаетъ выработанныя практикою положенія въ форму закона и, такимъ образомъ, составляетъ юридическій матеріалъ, близкій къ народному сознанію и его интересамъ. Позднѣйшая кодификація и теоретическіе взгляды довершаютъ дѣло, начатое этими учрежденіями. По теоретическимъ взглядамъ на сенатъ со времени Петра I, постоянно возлагали на него дѣло, къ которому онъ не былъ призванъ—ему поручали дѣло, едва совершенное чрезъ сто тридцать лѣтъ послѣ реформы, а историческая почва, на которой онъ стоялъ, связь его съ преданіями старой Россіи, переходъ отъ которой не былъ еще совершенъ въ требованіяхъ жизни, наталкивалъ его на практическую дѣятельность, которой онъ отдался совершенно и несъ на плечахъ своихъ въ теченіи двадцати лѣтъ. Въ какой мѣрѣ была удачна эта дѣятельность, это другой вопросъ, разрѣшеніе котораго не входитъ въ задачу этого сочиненія, но нельзя не признать того, что эта дѣятельность сдѣлала возможными реформы Екатерины II.

Переходъ отъ царствованія Елизаветы къ реформамъ Екатерины занятъ непродолжительнымъ царствованіемъ Петра III. Опредѣлить характеръ его чрезвычайно трудно. Въ шести-мѣсячный срокъ своего царствованія, онъ успѣлъ въ значительной степени показать наклонность къ системѣ Фридриха II. Неизбѣжный спутникъ всѣхъ подобныхъ системъ, обособленіе военной и адмиралтейской коллегіи, послѣдовалъ тотчасъ послѣ его вступленія на престолъ; доклады ихъ уже прямо идутъ къ императору, минуя сенатъ [1]). Но, вмѣстѣ съ этимъ, сохраняется и уваженіе къ этому учрежденію. Одно изъ довѣреннѣйшихъ лицъ, Глѣбовъ, занимаетъ мѣсто генералъ-прокурора. Императоръ, въ началѣ своего царствованія, уничтожаетъ конференцію при Высочайшемъ дворѣ и объявляетъ, „что отнынѣ никакого особливаго совѣта или конференціи не будетъ". Сенату дается повелѣніе составить коммиссію для обсужденія средствъ къ улучшенію флота и другую для улучшенія войскъ [2]). Но, вслѣдъ за тѣмъ, сенатъ преслѣдуется, какъ чисто судебное мѣсто, за нескорое рѣшеніе дѣлъ, приказывается учредить новый департаментъ для скорѣйшаго окончанія запущенныхъ дѣлъ и, наконецъ, при дворѣ императора появляется новый совѣтъ, значеніе котораго вполнѣ соотвѣтствуетъ конференціи, хотя съ нѣсколько бо́льшими правами. Совѣтъ учреждается для военныхъ дѣлъ имперіи. „Чтобъ многія наши къ пользѣ

---

[1]) Ср. П. С. З. №№ 11452, 11458, 11467, 11468, 11470, 11475, 11480, 11552.
[2]) См. П. С. З. №№ 11418, 11442, 11461.

и къ славѣ Имперіи нашей и къ благополучію вѣрныхъ подданныхъ принятыя намѣренія наилучше и скорѣе въ дѣйство произведены быть могли, то избрали мы трудиться подъ собственнымъ нашимъ руководствомъ и призрѣніемъ надъ многими до того принадлежащими дѣлами...". Порядокъ сношенія совѣта съ другими учрежденіями Имперіи нѣсколько напоминаетъ даже кабинетъ. „Исходящіе изъ сего мѣста указы будемъ мы подписывать нашею рукою, но о дѣлахъ меньшей важности будутъ они и одни подписывать отъ нашего имени во всѣ мѣста, почему исполнять какъ по нашимъ собственнымъ указамъ, а рапорты на то писать реляціями просто на имя наше, адресуя въ конвертѣ къ нашему тайному секретарю Волкову". Этотъ Волковъ, по словамъ Миниха, окончательно овладѣлъ довѣріемъ монарха и сдѣлался всесильнымъ въ управленіи. Еще болѣе уменьшилось значеніе сената послѣ указа, повелѣвшаго ему „отнюдь не издавать въ публику такихъ указовъ, кои въ нѣкоторый законъ или хотя въ подтвержденіе прежнихъ служатъ, не представя напередъ намъ и не получа на то апробаціи" [1]).

Во всякомъ случаѣ, повторяемъ, трудно опредѣлить истинный характеръ этого царствованія,—оно было слишкомъ непродолжительно. Но уже нѣкоторые акты предвѣщали новое время. Централизація, основанная на петровскихъ началахъ, т.-е. на призваніи всего служилаго сословія въ одно мѣсто, систематическое обезлюденіе областей, дошли до крайнихъ предѣловъ. Подъ вліяніемъ сенатскаго управленія, помѣстья и области понемногу начали наполняться дворянствомъ. Нѣкоторыя полицейскія обязанности, напр., обязанность смотрѣть за поведеніемъ крестьянъ, способствовать поимкѣ воровъ и разбойниковъ, часто возлагались сенатомъ на это мѣстное дворянство. Правительство уже думаетъ о необходимости поднять экономическое благосостояніе дворянства, въ конецъ разореннаго прежнею системою службы. Оно учреждаетъ для вспомоществованія ему банкъ, отданный въ распоряженіе сената. Прежняя суровость, съ которою призывалось молодое дворянство на службу, и система наказаній за неявку постепенно смягчаются подъ вліяніемъ сената и генералъ-прокурорской администраціи этого сословія. Въ концѣ царствованія Елизаветы встрѣчается сенатскій указъ, которымъ запрещено писать недорослей, неявившихся на смотръ, вѣчно въ солдаты. Указъ этотъ тѣмъ замѣчательнѣе, что имъ почти отмѣняются существующія узаконенія по этому предмету собственною властію сената, который вмѣстѣ съ этимъ поднесъ докладъ императрицѣ объ утвержденіи сенатскаго распоряженія [2]). Явленіе

---

[1]) П. С. З. №№ 11422, 11538, 11558.

[2]) П. С. З. № 11197 „Приказали таковыхъ недорослей, кои къ осмотру не являлись, за вышеписаннымъ поднесеннымъ Е. И. В. отъ сената всеподаннѣйшимъ докладомъ,

въ высшей степени замѣчательное! Сенатъ уступаетъ естественному стремленію служилаго сословія, не чувствуя, что, вмѣстѣ съ роспускомъ его по домамъ, система центральныхъ учрежденій должна сильно видоизмѣниться; сенатско-коллегіальное управленіе съ приказнымъ значеніемъ могло держаться лишь до тѣхъ поръ, пока столицы продолжали быть средоточіемъ дворянства. Лишенное этого матеріала, оно болѣе и болѣе принимало характеръ канцеляріи,—что должно было имѣть неисчислимыя послѣдствія въ царствованіе Екатерины, какъ мы это увидимъ ниже. Но, если сенатское управленіе подготовило реформы послѣдующаго царствованія, нельзя не согласиться, что сенатъ неуклонно велъ подчиненное ему сословіе къ свободѣ, рядомъ практическихъ мѣръ. Они повели къ извѣстному указу Петра III о дарованіи вольности и свободы всему россійскому дворянству [1]). Въ числѣ мотивовъ этого прекраснаго указа выставляется именно то обстоятельство, что дворянство доказало свою готовность служить отечеству, такъ что уже нѣтъ болѣе необходимости закрѣпощать его на службу строгими законами, какъ это принужденъ былъ дѣлать Петръ I.

Такъ положенъ былъ первый шагъ къ освобожденію перваго государственнаго сословія отъ тягла, наложеннаго на него еще московскими царями. Двадцать лѣтъ сколько нибудь правильнаго гражданскаго управленія, чрезъ сенатъ и генералъ-прокурора, сдѣлали возможнымъ это дѣло, немыслимое при военно-иноземномъ направленіи предшествующихъ трехъ царствованій. Этотъ актъ въ царствованіе Екатерины II повелъ, какъ и слѣдовало ожидать, къ созданію губерній со всѣми ея мѣстными интересами. Но это было только ближайшее послѣдствіе; въ отдаленномъ будущемъ виднѣлось постепенное освобожденіе всѣхъ государственныхъ сословій и постепенное водвореніе гражданской свободы.

на который сенатъ и уповаетъ получить Высокоматернюю Е. И. В. конфирмацію, нынѣ вѣчно въ солдаты и матросы не писать.

[1]) П. С. З. № 11444.

ЭПОХА РЕФОРМЪ ДО УЧРЕЖДЕНІЯ МИНИСТЕРСТВЪ.

Въ странахъ, управляющихся на основаніи практическихъ соображеній, мѣстныхъ удобствъ, недостатки администраціи рѣдко ведутъ къ измѣненію всей системы управленія. Напротивъ, государства, учрежденія которыхъ составляютъ искусственную систему, приписываютъ всѣ недостатки несовершенству этой системы и думаютъ устранить ихъ, измѣнивъ ее въ цѣлости. Пока государственное развитіе, совершается путемъ органическимъ, когда въ немъ участвуютъ всѣ національныя силы, складъ государственный, или система его управленія образуется медленно, часто незамѣтно, такъ что исторія замѣчаетъ ее только тогда, когда она, по ея мнѣнію, достигла полнаго блеска, т.-е. когда всѣ начала, руководившія ея развитіемъ проведены до послѣднихъ границъ, когда силы, ея образовавшія, дошли до послѣдней степени напряженія и готовы уже перейти въ другой фазисъ развитія. Въ такихъ государствахъ системѣ даютъ сдѣлать все, что ей надо, неторопясь подставить на ея мѣсто другой механизмъ. Судьба писанныхъ учрежденій совершенно другая; съ большимъ трудомъ удается примѣнить ихъ къ потребностямъ общества, сдѣлать ихъ дѣйствительнымъ факторомъ общественнаго развитія; на это нужна обширная приготовительная работа. Наконецъ, она кончена; но вотъ нѣкоторыя злоупотребленія останавливаютъ вниманіе законодательной власти. Какъ ихъ устранить? Нѣтъ ничего легче: стоитъ только передѣлать систему, замѣнить ее лучшею и все зло будетъ исправлено. Исторія представляетъ намъ много примѣровъ государствъ, которыя шли тѣмъ и другимъ путемъ; въ томъ и другомъ случаѣ они нуждались въ различныхъ элементахъ. Въ первомъ случаѣ государственное развитіе опиралось на широкое содѣйствіе національныхъ силъ и было крѣпко именно этою національностію; во второмъ, оно нуждалось въ совершенномъ устраненіи націи отъ политической жизни и опиралось на дѣятельность отдѣльныхъ законодателей. Тамъ успѣхъ зависитъ отъ личной энергіи и способ-

ности націи, для прочности такихъ учрежденій необходима привычка гражданъ къ самодѣятельности: здѣсь наилучшее качество гражданина есть его пассивность, безличность. Изъ европейскихъ государствъ немногія въ чистотѣ развили тотъ или другой типъ; обыкновенно указываютъ на Англію какъ на представительницу перваго, на Францію какъ на образчикъ второго. Остальныя государства переходили отъ одного къ другому, и измѣненія ихъ представляютъ не мало затрудненій для историка. Къ числу такихъ государствъ принадлежитъ и Россія. На первый взглядъ, въ теченіи XVIII столѣтія въ ней преобладаетъ теоретическое развитіе, но при ближайшемъ изслѣдованіи оказывается, что этими иностранными формулами разрѣшались большею частію старые національные вопросы и, рядомъ съ этимъ національнымъ развитіемъ, шло усиленіе такихъ началъ, которыя очевидно принадлежали чуждому національному духу.

Потребность преобразованій пробудилась съ неудержимою силою во всей Европѣ въ половинѣ XVIII ст. Каждая страна представляла энергическаго государя, или способнаго министра, старавшихся обновить свою родину. Преобразованія эти, очевидно, носили отпечатокъ канцелярской дѣятельности. Главная ихъ задача была отстранить народъ отъ всякой тѣни участія въ управленіи, подъ предлогомъ доставленія ему наибольшей суммы благополучія; всѣ корпораціи, сословія, гдѣ сколько-нибудь осталось еще привычки къ самоуправленію, считались обветшалыми остатками среднихъ вѣковъ, преградою королевской власти, а, слѣдовательно, къ общему благосостоянію, какъ понимали его короли. Общепреобразовательный духъ коснулся и нашего отечества. Частные недостатки въ администраціи немедленно заставили законодательство отказаться отъ прежней системы и прибѣгнуть къ другой. Но, при первомъ взглядѣ на эту систему, нельзя не увидѣть въ ней двойственнаго направленія. Одинъ рядъ законодательныхъ дѣйствій организуетъ національныя силы, продолжая дѣло прошедшаго времени и подготовляя возможность будущихъ реформъ. Другое движеніе законодательства служитъ вѣрнымъ отпечаткомъ теоретическихъ идей, выработанныхъ на западѣ и пришедшихъ на смѣну прежнимъ идеямъ. Въ одной части преобразованій можно прослѣдить развитіе и разрѣшеніе вопросовъ нашей національной исторіи, другая какъ будто торопилась разрѣшить вопросы, только что выработанные западною наукой, только что поставленные на разрѣшеніе западныхъ державъ. Въ одной говорило желаніе блага народу и обществу, въ другой—стремленіе быть прогрессивнымъ во чтобы то ни стало. Старый, издавна тянувшійся вопросъ о служиломъ сословіи разрѣшается созданіемъ губерній, дворянскихъ и городскихъ обществъ; теоріи французскихъ публицистовъ отражаются на реформѣ

сената и центральныхъ учрежденій. Организація и постепенное освобожденіе сословій ведетъ къ созданію мѣстныхъ учрежденій; теоріи, заимствованныя отъ запада, къ сильнѣйшей централизаціи. Жалованныя грамоты дворянству и городамъ подготовляютъ великое дѣло освобожденія крестьянъ и земскихъ учрежденій; реформы въ центральномъ управленіи подготовляютъ учрежденіе министерствъ и вѣдомствъ временъ Александра I. Такая странная двойственность заслуживаетъ особеннаго изученія, хотя, къ удивленію, до настоящаго времени не останавливала на себѣ вниманія ученыхъ и самые матеріалы немного способствуютъ къ разъясненію этого любопытнаго вопроса. Изданнаго достаточно, однако, для того, чтобы въ общихъ чертахъ представить ходъ преобразованій.

Прежде всего, нельзя не остановиться на томъ характеристическомъ фактѣ, что законодательная дѣятельность Екатерины почти не остановилась на центральныхъ учрежденіяхъ. Въ числѣ ея указовъ, относящихся къ сенату и коллегіямъ, нельзя назвать ничего подобнаго учрежденію о губерніяхъ. Сохранилось извѣстіе, что она, въ послѣдніе годы своей жизни [1]), трудилась надъ составленіемъ наказа сенату и даже читала его нѣкоторымъ своимъ приближеннымъ. Но намѣреніе это, очевидно, осталось безъ исполненія. Основная мысль всего ея законодательства не имѣла никакого отношенія къ централизаціи; она исходила изъ того положенія, что на хорошей организаціи отдѣльныхъ частей покоится хорошее управленіе всего государства. Ея практическая мысль слѣдила за направленіемъ служилаго сословія, удалявшагося въ свои деревни, наполнявшаго области, подъ вліяніемъ благопріятной политики сената въ предшествующее царствованіе. „Дочь просвѣщенія XVIII вѣка", думавшая серьезно о благѣ народа, нашла нужнымъ, чтобы государство слѣдовало за движеніемъ народонаселенія, а не на оборотъ. Дѣйствительно, важнѣйшія государственныя учрежденія послѣдовали за служилымъ сословіемъ въ губернію и тамъ составили ту систему администраціи, которая существовала до самаго послѣдняго времени, почти безъ всякихъ измѣненій. На учрежденіи губерній можно прослѣдить не только многіе важные соціальные вопросы Россіи того времени, но и изучить законодательную мысль Екатерины, которая отразилась и на судьбѣ центральныхъ учрежденій. Поэтому мы коснемся ниже этого важнаго памятника на столько, на сколько это будетъ нужно для разъясненія нѣкоторыхъ вопросовъ, затронутыхъ въ нашемъ разсужденіи. Напротивъ, реформу центральныхъ учрежденій, нельзя изучать по такимъ цѣльнымъ источникамъ, за видоизмѣненіями ихъ надо слѣ-

---

[1]) См. записки Храповицкаго въ Чт. О. И. и Др. Р. за 1862 г.

дить по отдѣльнымъ актамъ, вдумываться въ смыслъ скорѣе политики, чѣмъ законодательства Екатерины. Притомъ, съ постепеннымъ уничтоженіемъ коллегій, ей пришлось имѣть дѣло съ тѣломъ, имѣющимъ право называться скорѣе политическимъ, чѣмъ административнымъ, особенно при томъ значеніи, какое оно получило въ послѣднее царствованіе. Желая измѣнить нѣкоторыя неправившіяся ей вещи, она должна была прибѣгнуть къ мѣрамъ, которыя носили на себѣ политическій отпечатокъ и выходили изъ ряду обыкновенныхъ правительственныхъ мѣръ. Постепенно вырабатываетъ она свой взглядъ на центральное управленіе и передѣлываетъ его по частямъ; губерніи сразу получили свой уставъ и, благодаря указанному выше обстоятельству, образовали тотчасъ такую систему, какой ожидала Екатерина. Напротивъ, въ центральномъ управленіи у нея не было почвы; съ одной стороны стояла теорія, которую она желала осуществить, съ другой, формы, выработанныя не столько вообще административною, сколько канцелярскою жизнью и опытомъ. Изъ этихъ двухъ элементовъ, въ которыхъ уже не было ничего національно-историческаго, она должна была выработать систему. Дѣло требовало необыкновенныхъ усилій, обременительныхъ даже для обширныхъ способностей императрицы. Усилія эти не создали ничего стройнаго, законченнаго, но зато вполнѣ приготовили почву для послѣдующихъ преобразованій. Чѣмъ дальше углубляемся мы въ царствованіе Екатерины, тѣмъ рѣзче становится различіе между ея политикой относительно мѣстныхъ учрежденій и характеромъ центральныхъ мѣстъ. Это понятно. Мѣстныя преобразованія опирались на мѣстное земство, представляемое дворянствомъ; центральныя учрежденія, напротивъ, все болѣе и болѣе характеризовались своимъ канцелярскимъ населеніемъ. Рѣзче дѣлалось противоположеніе между государствомъ, представляемымъ центральнымъ правительствомъ и его органами въ губерніи, и создающимся обществомъ съ его земскими интересами. Понятіе „служащій" постепенно присвоивается правительственнымъ органамъ, сословнаго значенія оно уже не имѣетъ. Если законодательство этого времени кладетъ основу прочныхъ мѣстныхъ учрежденій, то, съ другой стороны, оно же усиливаетъ значеніе чиновничества, этого явленія sui generis, отдѣляющаго земство отъ верховной власти. Съ этого времени дальнѣйшая судьба Россіи стала зависѣть отъ борьбы этихъ двухъ факторовъ, окончательно сформированныхъ—земства, наполняющаго губерніи, и чиновничества, наполняющаго высшія канцеляріи. Успѣхъ земства зависѣлъ отъ бо́льшаго сосредоточенія земскихъ силъ въ губерніи, отъ дальнѣйшаго образованія и единообразнаго освобожденія сословій. Безъ свободнаго сельскаго населенія земство скорѣе усиливаетъ центральныя учрежденія, чѣмъ даетъ имъ

противовѣсъ въ учрежденіяхъ земскихъ. Самая организація постепенно образующихся земскихъ сословій дѣлается не въ видахъ земскихъ установленій, а въ интересахъ центральныхъ канцелярій. Одинъ примѣръ достаточно докажетъ это; въ эпоху сильнѣйшаго господства центральныхъ установленій образовалось сословіе государственныхъ крестьянъ. Пусть каждый сравнитъ организацію этого сословія съ Положеніемъ крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, чтобы убѣдиться, какая коренная разница между этими двумя классами. Ниже мы возвратимся къ этому вопросу, теперь же обратимся къ реформамъ центральнаго управленія до учрежденія о губерніяхъ.

Время, проведенное императрицею въ Россіи до вступленія ея на престолъ, не осталось для нея безъ пользы. Ея проницательный взглядъ присмотрѣлся къ русскимъ административнымъ порядкамъ, быстрый умъ успѣлъ найти въ нихъ злоупотребленія и многое придумать для ихъ исправленія. Твердою рукою взялась она за государственное дѣло; не слабая женщина засѣдала въ сенатѣ съ 1762 г., а одинъ изъ опытнѣйшихъ администраторовъ и законодателей. Сама Екатерина знакомитъ насъ съ своимъ взглядомъ на тогдашнюю администрацію. Плохое состояніе финансовъ и финансовой администраціи, невыносимое положеніе монетнаго дѣла и, результатъ всего этого, отсутствіе кредита, остановили на себѣ ея вниманіе [1]). Сенату не было даже въ точности извѣстно количество государственныхъ доходовъ. Мѣстное управленіе представляло также мало утѣшительнаго; опредѣляя воеводъ, сенатъ не зналъ количества городовъ имперіи, не имѣлъ реестра ихъ и даже карты Россіи [2]). Но больше всего ее поражали безпорядки центральнаго управленія и самаго сената. Въ сенатѣ дѣла не были раздѣлены; онъ составлялъ одинъ департаментъ и, слушая дѣла цѣликомъ, а не выписками, замедлялъ дѣлопроизводство до чрезвычайности. Впрочемъ, всѣ эти недостатки легко можно было исправить. Изъ самыхъ разсказовъ императрицы можно видѣть, что не одинъ сенатъ былъ виновенъ въ печальномъ положеніи финансовъ; напротивъ, въ теченіи прошлаго царствованія, онъ

---

[1]) Русскій архивъ 1865 г., изд. 2, стр. 479 „сухопутная армія въ Пруссіи не получала жалованья за́ двѣ трети. Въ статсъ-конторѣ имянные указы на выдачу 17 мил. рублей невыполненные. Монетный дворъ со времени царя Алексѣя Мих. считалъ денегъ въ обращеніи 100 мил., изъ которыхъ 40 почитали вышедшими изъ Имперіи вонъ, понеже тогда вексельнаго оборота либо вовсе незнали, либо мало употребляли. Почти всѣ отрасли торговли были отданы частнымъ людямъ въ монополію. Таможни всей Имперіи сенатомъ были даны на откупъ за 2 мил.; 60 м., кои остались въ имперіи были 12 разныхъ вѣсовъ... Императрица Елизавета искала, во время семилѣтней войны занять 2 мил. въ Голландіи, но охотниковъ на то не явилось...“

[2]) Ср. id., стр. 480.

составлялъ еще элементъ порядка, контроля и бережливости, въ сравненіи съ тѣмъ, что стоили разные предметы и лица, на которые онъ не могъ имѣть вліянія. Остальные предметы—монетное управленіе, дѣлопроизводство, внутреннюю администрацію можно было исправить частными измѣненіями. Но намѣренія императрицы шли глубже этихъ поверхностныхъ безпорядковъ. По ея мнѣнію, сенатъ слишкомъ сосредоточилъ въ себѣ управленіе, коллегіи слишкомъ слились въ одно цѣлое, такъ что вѣдомства съ трудомъ можно было уже различать. Въ 1764 г., въ указѣ объ обязанностяхъ камеръ-коллегіи, императрица говоритъ, что коллегія эта не исполняетъ обязанностей, возложенныхъ на нее указами Петра, что она потеряла способность собственной инціативы и занимается одною перепиской. „Въ сіе безмолвное состояніе приведена она, можетъ быть, нѣкоторыми и неуваженіями отъ вышняго къ ней правительства, и отъ того вкорененною присутствующихъ робостью, кои исполняя только одни насылаемые къ нимъ указы, и не смѣютъ и времени не имѣютъ мыслить о изобрѣтеніи способовъ къ достиженію тѣхъ дальнихъ намѣреній, кои въ объявленномъ регламентѣ изображены“. Еще категоричнѣе высказывается императрица въ любопытномъ документѣ, извѣстномъ подъ названіемъ „секретнѣйшаго наставленія князю Вяземскому“, или инструкціи, данной ему при назначеніи его генералъ-прокуроромъ. Рѣзко высказывается она противъ преобладающаго значенія сената. „Всѣ мѣста и самый сенатъ вышли изъ своихъ основаній разными случаями, какъ неприлежаніемъ къ дѣламъ моихъ нѣкоторыхъ предковъ, а болѣе случайныхъ при нихъ людей пристрастіями. Сенатъ установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, деревни, однимъ словомъ почти все и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ... Чрезъ такія гоненія нижнихъ мѣстъ они пришли въ толь великій упадокъ, что и регламентъ вовсе позабыли, которымъ повелѣвается: противъ сенатскихъ указовъ, есть ли оные не въ силѣ законовъ, представлять въ сенатъ, а на послѣдокъ и къ намъ. Раболѣпство персонъ, въ сихъ мѣстахъ находящихся, неописанное и добра ожидать не можно, пока сей вредъ не пресѣчется; одна форма лишь канцелярская исполняется, и обдумать еще и нынѣ прямо не смѣютъ, хотя въ томъ часто интересъ государственный страждетъ.“ На этомъ не останавливаются опасенія императрицы; приказный характеръ сената, его pouvoir discrétionnaire, происходившій частью отъ неопредѣленности его отношеній къ верховной власти, частью отъ полнаго довѣрія къ нему покойной императрицы, казался ея уму, привыкшему къ западнымъ политическимъ категоріямъ, какимъ-то посягательствомъ на верховную власть,

„Можетъ быть, продолжаетъ она, что и для любочестія инымъ чинамъ прежніе примѣры прелестны, однако же, покамѣсть я жива, то останется какъ долгъ велитъ. Россійская Имперія есть столь обширна, что кромѣ Самодержавнаго Государя, всякая другая форма правленія вредна ей“... [1]). Во всякомъ случаѣ, императрица видѣла въ сенатѣ учрежденіе, несовмѣстное съ ея видами, и дѣятельно принялась за его реформу. Въ чемъ же она видѣла средство къ этому?

Нѣтъ сомнѣнія, что лучшимъ средствомъ ослабить силу этого учрежденія было выдѣлить изъ него три, смѣшанныя въ немъ власти. Стѣснить до чрезвычайности законодательную его инициативу, организовать административную власть особо отъ него и свести его на значеніе мѣста съ судебнымъ характеромъ, вотъ задача, которую предположила себѣ Екатерина и которую она выполнила въ теченіи своего царствованія. Прежде всего она позаботилась о раздѣленіи дѣлъ въ самомъ сенатѣ, сообразно ея видамъ. Въ 1763 г., слѣдовательно, на другой годъ послѣ вступленія ея на престолъ, мы встрѣчаемъ уже важный актъ объ устройствѣ сената [2]), гдѣ высказывается и самый взглядъ Екатерины на его недостатки. Всѣ правительственныя и судебныя мѣста, по словамъ указа нуждаются въ преобразованіяхъ и ихъ общіе недостатки нагляднѣе всего можно видѣть на примѣрѣ сената, куда вступаетъ такое количество разнообразныхъ дѣлъ, что исполнять и рѣшать ихъ какъ слѣдуетъ, было бы выше силъ человѣческихъ. На этомъ основаніи, императрица признаетъ нужнымъ раздѣлить сенатъ на 6 департаментовъ, изъ которыхъ каждый долженъ имѣть свой родъ занятій. Въ способѣ раздѣленія занятій между департаментами видно уже желаніе выдѣлить административныя дѣла въ одну группу, поставивъ во главѣ ея самое довѣренное лицо—генералъ-прокурора. Всѣ важнѣйшія дѣла государственнаго управленія отнесены къ первому департаменту, при которомъ и положено состоять генералъ-прокурору. Сюда отнесены государственныя внутреннія и политическія дѣла, какъ, напр., государственныя вѣдомости о числѣ народа, полныя свѣдѣнія о всѣхъ приходахъ и расходахъ, дѣла по герольдіи (т.-е. о всемъ дворянствѣ), по синоду съ подчиненными мѣстами, по коллегіи экономіи, иностранныя дѣла съ пограничными коммиссіями и по канцеляріи опекунства иностранныхъ, по камеръ-коллегіи съ корчемными дѣлами, по ревизіонъ-коллегіи, по штатсъ-конторѣ и соляной конторѣ и по канцеляріи конфискаціи, по секретной и тайной экспедиціямъ, по приказному столу и по новому уложенію, по ревизіямъ мужеска пола душъ, по монетному управленію съ принадлежащими

[1]) Ср. П. С. З. №№ 12118 и Чт. общ. ист. и др. росс. за 1858 г., кн. I, стр. 102 и 103.

[2]) П. С. З. № 11989.

къ нему экспедиціями и по бергъ-коллегіи, по различнымъ заводамъ, по коммерцъ- и по мануфактуръ-коллегіямъ, по магистратамъ и по банковымъ конторамъ для дворянства и купечества. Такимъ образомъ, всѣ важнѣйшія дѣла по внутреннему управленію и, отчасти по внѣшнимъ сношеніямъ, по финансамъ, въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, группируются уже вокругъ одного могущественнаго лица, хотя и заслоненнаго департаментомъ — генералъ-прокурора. Съ этого времени, онъ уже представляетъ не одинъ изъ элементовъ учрежденія, съ которымъ онъ тѣсно связанъ, а *постепенно выдѣляющійся элементъ личнаго управленія*, основанный уже не на старомъ приказномъ, а на *министерскомъ* началѣ. Если мы сравнимъ дѣла, порученныя остальнымъ департаментамъ сената съ тѣми, которыя сосредоточены въ первомъ, мы убѣдимся еще нагляднѣе въ намѣреніи императрицы произвести коренную реформу въ центральномъ управленіи. Второму департаменту поручены дѣла судебныя и межевыя, причемъ уничтожена рекетмейстерская контора, а рекетмейстеру велѣно поступать по силѣ данной ему инструкціи. Въ третьемъ сосредоточились вопросы по дѣламъ малороссійскимъ, остзейскихъ провинцій и другихъ земель, управляющихся на отдѣльныхъ правахъ, по народному просвѣщенію, путямъ сообщенія и публичнымъ зданіямъ, и дѣла полицейскія. Въ 4-мъ дѣла по воинскимъ коллегіямъ, и другимъ военнымъ дѣламъ; 5 и 6 департаменты, преобразованные изъ бывшей сенатской конторы въ Москвѣ, раздѣлили между собою дѣла на подобіе петербургскихъ департаментовъ Въ пятомъ сосредоточились дѣла административныя, исполнявшіяся прежде сенатской конторой, т.-е. весьма ограниченнаго объема, а 6 получилъ судебный характеръ, подобно второму. Слѣдовательно, для общей характеристики сената важны только четыре петербургскихъ департамента. Вглядываясь въ эти дѣла, нельзя не замѣтить, что истинное значеніе для сената имѣли только первый и второй департаменты; въ третьемъ и четвертомъ сосредоточивались переписки по такимъ дѣламъ, которыя имѣли отдѣльныхъ представителей, пользовавшихся непосредственнымъ доступомъ къ императрицѣ. Народное просвѣщеніе имѣло Бецкаго, полиція генералъ-полиціймейстера, академіи президентовъ, воинская и адмиралтейская коллегіи также не замедлили выйти изъ подчиненія сенату, какъ мы это увидимъ ниже; сенатскія дѣла распались, слѣдовательно, на двѣ группы. Одна изъ нихъ составила департаментъ правительственный съ генералъ-прокуроромъ; другая судебный, съ оберъ-прокуроромъ. Несмотря на объявленное равенство всѣхъ департаментовъ, первый имѣетъ нѣкоторыя преимущества, уже потому, что при немъ состоитъ генералъ-прокуроръ. Въ случаѣ несогласія сенаторовъ въ департаментѣ, или

сомнѣнія оберъ-прокурора, дѣло передается генералъ-прокурору, который беретъ его въ первый департаментъ и предлагаетъ его общему собранію сенаторовъ, созванныхъ въ первый департаментъ. Въ случаяхъ особенно затруднительныхъ, на которыхъ не будетъ закона, или по совершенному разногласію сенаторовъ въ общемъ собраніи, генералъ-прокуроръ вноситъ дѣла на Высочайшее усмотрѣніе. Первый шагъ, такимъ образомъ, былъ сдѣланъ. Послѣдующая политика императрицы показала, что изъ всѣхъ четырехъ департаментовъ сената только одинъ второй сохранилъ первоначальное значеніе, въ остальныхъ все больше и больше выдѣляется министерское начало, въ новѣйшемъ смыслѣ. Изъ перваго департамента возвышается обширная власть генералъ-прокурора, какъ главнаго руководителя финансовъ, государственнаго хозяйства, внутренняго управленія; сохраняя при этомъ свое значеніе блюстителя законовъ въ дѣлахъ судебныхъ, онъ соединилъ въ своемъ лицѣ должность министра финансовъ, внутреннихъ дѣлъ и юстиціи, сначала въ сенатѣ, а потомъ и въ отдѣльныхъ отъ сената учрежденіяхъ. Въ другихъ частяхъ управленія образуются также особыя вѣдомства, съ самостоятельными лицами во главѣ ихъ.

Съ самаго начала царствованія, императрица обходитъ участіе сената во всѣхъ нововведеніяхъ, которыми она исправляла отдѣльныя части управленія; выдѣленіе административнаго, личнаго начала изъ общей массы учрежденій, не утратившихъ свой старый приказный характеръ, должно было усилить дѣятельность государя, становящагося теперь вершиною особаго, министерскаго управленія. Императрица не любитъ имѣть дѣла непосредственно съ сенатомъ; она пишетъ и имѣетъ дѣло съ генералъ-прокуроромъ, который въ ея глазахъ является довѣреннымъ лицомъ государя. Назначая Вяземскаго на это мѣсто, она напоминаетъ ему о необходимости полнаго довѣрія между нимъ и ею: „вреднѣе для общества ничего не можетъ быть, какъ генералъ-прокуроръ такой, который къ своему государю совершеннаго чистосердечія и откровенности не имѣетъ, такъ какъ для него хуже всего не имѣть отъ Государя совершенной довѣренности, понеже онъ, по должности своей, обязывается сопротивляться наисильнѣйшимъ людямъ, и слѣдовательно, власть государская одна его подпора“. Вслѣдъ за тѣмъ она поручаетъ его заботамъ важнѣйшіе вопросы того времени: попеченіе объ обращеніи серебра въ народѣ и выписываніи его, о законодательныхъ работахъ, объ измѣненіи солянаго и виннаго положенія и т. д. Таково уже довѣріе ея къ избраннымъ ею лицамъ и недовѣріе къ прежнимъ учрежденіямъ. Указы объявляются сенату чрезъ генералъ-прокурора. Административные вопросы разработываются особыми коммиссіями. Скоро послѣ

вступленія ея на престолъ, при Высочайшемъ дворѣ учреждена была воинская коммиссія для разсмотрѣнія артиллерійскихъ штатовъ. За тѣмъ учреждена особая коммиссія для разсмотрѣнія акта Петра III о вольности Россійскому дворянству, съ цѣлію лучшей его редакціи. Учрежденіе въ Москвѣ Воспитательнаго дома прошло также мимо сената. Главный надзоръ надъ всѣми таможенными сборами порученъ Т. С. графу Миниху, причемъ ему дана особая Высочайшая инструкція. Для улучшенія морского вѣдомства работала также особая коммиссія, докладывавшая непосредственно Императрицѣ. Д. Т. С. Неплюеву, Кн. Шаховскому и Гр. Миниху поручено составить коммиссію для разсмотрѣнія коммерціи Россійскаго государства. Въ именномъ указѣ, данномъ этой коммиссіи, говорится что она можетъ требовать отъ сената вспомоществованія и потребное число канцелярскихъ служителей, но не подчиняется ему вовсе. „Мы, по важности въ сей коммиссіи текущихъ дѣлъ и по неутомленному попеченію о пользѣ народа нашего, не оставимъ по временамъ и нуждамъ и сами въ ней нашею Высочайшею особою присутствовать; и потому быть повелѣваемъ сей коммиссіи въ единственномъ нашемъ вѣдѣніи и покровительствѣ“. Здѣсь же прибавлено, что коммиссія эта должна сноситься съ сенатомъ подобно другимъ коммиссіямъ, что ясно указываетъ, что и онѣ пользовались такими же правами [1]). Далѣе, императрица была недовольна неточностями свѣдѣній сената о количествѣ государственныхъ доходовъ. Пополнить эти свѣдѣнія поручено было князю Вяземскому и Д. Т. С. Мельгунову, тогдашнему президенту камеръ-коллегіи [2]). Вновь возникающія учрежденія, получая права и обязанности коллегій, не состоятъ уже, однако, въ такомъ подчиненіи къ сенату, какъ прежнія коллегіи. Первое изъ такихъ учрежденій была коллегія экономіи, основанная для управленія духовными имѣніями и затѣмъ канцелярія опекунства иностранныхъ колонистовъ. Учрежденіе и того и другого установленія равнялось изъятію изъ вѣдомства сената администраціи духовныхъ имѣній, прежде находившейся въ его распоряженіи, и дѣлъ объ иностранцахъ, занявшихъ пустопорожнія земли Россіи, составлявшихъ одну изъ главныхъ его заботъ въ предшествующее царствованіе. Правда, указы, учреждавшіе ихъ, ставятъ ихъ въ зависимость отъ сената, но не надо имѣть особенной проницательности, чтобы убѣдиться въ томъ, что эта за-

---

[1]) П. С. З. №№ 11605, 11751, 11908, 11975, 11982, 11985.

[2]) Рус. Арх. ibid. „По возшествіи моемъ на престолъ, сенатъ подалъ мнѣ реестръ доходамъ Имперіи, по которому явствовало, что оныхъ считали въ 16 м. По прошествіи 2 лѣтъ я посадила кн. Вяземскаго и... Мельгунова... считать доходы. Они нѣсколько лѣтъ считали, переписываясь разъ по семи съ каждымъ воеводою. Наконецъ сочли 28 мил., 12 мил. больше, нежели сенатъ видѣлъ“ (стр. 481).

висимость была чисто наружною и поддерживалась одною формальною отчетностію. Относительно коллегіи экономіи учредительный указъ говоритъ, что она пользуется правами всѣхъ другихъ коллегій, состоя подъ указами Е. И. В., сената и, въ духовныхъ дѣлахъ, синода. Но, вслѣдъ за тѣмъ, указъ перечисляетъ дѣла, гдѣ коллегія „по довѣренности нашей къ ней, сама своею властію поступать имѣетъ". Дѣла эти чрезвычайно разнообразны; сюда относятся управленіе всѣми духовными вотчинами, которыя не отданы духовнымъ властямъ въ управленіе, содержаніе Высочайше утвержденныхъ штатовъ архіерейскимъ домамъ, монастырямъ и проч. духовнымъ мѣстамъ; затѣмъ расходы на разныя благотворительныя заведенія, приписанныя въ вѣдомство коллегіи и содержащіяся на ея счетъ, движимыя имущества, остающіяся послѣ архіереевъ и другихъ монашествующихъ и т. д. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ коллегія отдаетъ отчеты только императрицѣ, на долю же сената выпадаетъ лишь отчетность по штатнымъ расходамъ, т.-е. тѣ вопросы, гдѣ дѣло большею частію ограничивается перепискою. Отчеты по управленію духовными имѣніями коллегія представляетъ въ формѣ генеральной вѣдомости императрицѣ и затѣмъ, для *вѣдома*, сообщаетъ ее сенату. Въ случаѣ какихъ-нибудь особенныхъ обстоятельствъ, коллегія можетъ представлять императрицѣ. Выборъ между тѣмъ или другимъ путемъ предоставленъ конечно выбору президента, такъ какъ инструкція не опредѣляетъ строго, какія дѣла принадлежатъ сенату, а какія верховной власти. Канцелярія опекунства поставлена въ еще болѣе независимое положеніе. По самому составу своему она больше приноровлена къ личному управленію, и во главѣ ея поставленъ одинъ изъ значительнѣйшихъ вельможъ—Орловъ. Канцелярія, подобно коллегіи экономіи, за успѣхъ и неуспѣхъ свой отвѣчаетъ только императрицѣ, относясь къ сенату только по штатнымъ денежнымъ счетамъ и съ оффиціальной отпиской. „Во всѣхъ учрежденіяхъ своихъ, говоритъ указъ, канцелярія опекунства, вслѣдствіи сей инструкціи, никому отчета дать не должна, какъ намъ самимъ, а только о издержанныхъ деньгахъ за свидѣтельствомъ счеты отсылать въ ревизіонъ-коллегію... съ какимъ же успѣхомъ выходъ иностранныхъ продолжаться будетъ, и какія послѣдуютъ отъ канцеляріи опекунства въ томъ распоряженія, доносить намъ, а въ сенатъ нашъ писать о томъ же для вѣдома" [1]). Это преобразованіе коллегій, съ усиленіемъ въ нихъ личнаго начала, коснулось и старыхъ коллегій. Камеръ-коллегія, принимая въ разсчетъ упадокъ коммерціи, приписанный, какъ мы видѣли выше, уничтоженію ея самостоятельности сенатомъ,

---

[1]) П. С. З. №№ 11844, 11879, 11881.

была поручена особенному довѣренному лицу, гофмейстеру кн. Куракину, „котораго способность, знаніе и ревность опытами намъ доказаны". Съ цѣлію поднять значеніе этой коллегіи, Куракину велѣно присутствовать въ сенатѣ, не въ примѣръ президентамъ другихъ статскихъ коллегій. Наконецъ, указъ прибавляетъ, что „хотя мы оную камеръ-коллегію оставляемъ на прежнемъ ея основаніи, подъ вѣдѣніемъ, какъ и прочія коллегіи, сената нашего, но... повелѣваемъ оному Куракину обо всемъ, что онъ къ поправленію сего нужнаго мѣста за благо разсудитъ, представлять намъ самимъ, на собственное наше разсмотрѣніе и конфирмаціи". Коммерческій банкъ отданъ въ вѣдомство графа Головина, съ строгимъ предписаніемъ взыскать розданныя и просроченныя изъ банка деньги. Еще независимѣе стало положеніе банковыхъ операцій, съ учрежденіемъ извѣстнаго ассигнаціоннаго банка, въ 1768 г. Банковое правленіе, состоящее изъ одного главнаго директора банковъ и двухъ совѣтниковъ, должно находиться подъ собственнымъ вѣдѣніемъ государыни и давать отчеты только ей. По окончаніи каждаго года, оно считаетъ старые банковые книги и подноситъ императрицѣ общій годовой балансъ, а въ сенатъ посылаетъ съ него, для вѣдома, только копію. „Въ случаѣ какихъ либо происшествій, по которымъ вспоможеніе быть можетъ учинено отъ нашего сената, правленіе банковъ имѣетъ представлять оному, а сенатъ *долженъ, не упуская ни малѣйшаго времени*, всевозможное по тому чинить, принимая въ особливое уваженіе все, въ разсужденіи банковъ представляемое, ибо кредитъ оныхъ банковъ зависитъ отъ скораго ихъ дѣлъ теченія". Сначала связь банковъ съ сенатомъ наружнымъ образомъ поддерживалась тѣмъ, что каждая ассигнація, кромѣ подписи главнаго директора и директора, должна была имѣть подпись двухъ сенаторовъ, которые подписывали ассигнаціи прежде банковаго правленія, но въ слѣдующемъ году дозволено выпускать ассигнаціи за подписью одного директора банка или совѣтника. Межеваніе, составлявшее въ прошлое царствованіе одну изъ заботъ сената, теперь перешло въ управленіе особыхъ лицъ, хотя формально и связанныхъ съ сенатомъ. Извѣстный манифестъ 1765 г. показываетъ, какое значеніе императрица давала этому важному дѣлу. Вслѣдъ за тѣмъ, при сенатѣ учреждена межевая экспедиція, составленная изъ важнѣйшихъ сановниковъ въ государствѣ, въ числѣ которыхъ находился гр. Панинъ и генералъ-прокуроръ Вяземскій; экспедиціи предоставлены всѣ права сенатскаго департамента, съ тою разницею, что въ случаѣ разногласія, дѣла изъ нея поступали не въ общее собраніе, а къ императрицѣ. Горная промышленность также вызвала особую коммисію, которая и представляла

свои соображенія императрицѣ [1]). Безъ сомнѣнія наибольшая доля самостоятельности выпала на долю воинской коллегіи [2]). Не только военная коллегія получаетъ, непосредственно, именные указы, но даже отдѣльныя, находящіяся при ней коммиссіи и отдѣльные воинскіе начальники. Наконецъ, въ 1769 г., на время войны былъ учрежденъ при Высочайшемъ дворѣ особый совѣтъ, куда должно было входить все то, что касается нынѣшней войны, какъ по политическимъ дѣламъ, такъ и военнымъ, а вслѣдствіе сихъ двухъ предметовъ и внутреннія государственныя распоряженія входятъ въ сей совѣтъ". Въ числѣ членовъ совѣта находился и генералъ-прокуроръ. Въ такомъ положеніи находилась и адмиралтейская коллегія съ учрежденною при ней коммиссіею [3]). Всякое сколько нибудь важное дѣло поручалось довѣренному лицу [4]).

Не въ одномъ центральномъ управленіи усиливалась дѣятельность отдѣльныхъ лицъ; вниманіе императрицы рано перенеслось на мѣстное управленіе, гдѣ она хотѣла поднять значеніе губернатора. Задолго до учрежденія о губерніяхъ, въ 1764 г., вышло ея наставленіе губернаторамъ, гдѣ уже проглядываютъ идеи, получившія такое широкое развитіе въ знаменитомъ учрежденіи. Цѣлое, говорится въ наставленіи, не можетъ быть хорошо, если отдѣльныя его части будутъ не въ исправленіи. Подобно тому, какъ императрица старалась поднять коллегіи, освобождая ихъ отъ излишняго подчиненія сенату, губернаторская должность должна была получить новое значеніе, чрезъ освобожденіе ея отъ безусловнаго подчиненія коллегіямъ. У коллегій отнято право самимъ штрафовать губернаторовъ, даже по судебнымъ дѣламъ. „Если же по апелляціи будутъ проше-

---

[1]) П. С. З. №№ 12118, 12127, 12474, 12488, 12684, 13219, 13294.

[2]) Уже въ концѣ 1762, по Высочайшему повелѣнію учреждена временная особливая военная коммиссія, для соображеній объ улучшеніи разныхъ частей воинскаго управленія. Съ 1763 начинается рядъ именныхъ указовъ непосредственно въ военную коллегію и наконецъ, вслѣдствіе указа, объявленнаго военной коллегіи ген. фельдм. кн. Трубецкимъ и графомъ Чернышевымъ, она должна была подавать Е. И. В. ежедневные рапорты объ исполненіи именныхъ, полученныхъ ею указовъ.

[3]) П. С. З. №№ 11707, 11770, 11771, 11780, 11795, 11796, 11797, 12004, 12006

[4]) Государственныя дороги были поручены „въ вѣденіе и дирекцію" Генералу Муравьеву, которому сенатъ долженъ былъ оказывать всевозможное вспоможеніе. Бецкій, по дѣлу о народномъ просвѣщеніи, постоянно имѣлъ дѣло лично съ императрицей; таковы его проектъ воспитательнаго дома, проектъ о построеніи дома для Академіи Художествъ, о воспитаніи юношества обоего пола. Не малое количество работъ было возлагаемо на знаменитыхъ братьевъ Паниныхъ. Для разсмотрѣнія государственныхъ соляныхъ и винныхъ сборовъ также учреждена особая коммиссія. Бергъ-коллегія по дѣлу о заводахъ пользуется также правомъ непосредственнаго сношенія съ императрицею. (П. С. З. №№ 12053, 12076, 12103, 12034, 12099, 12105. Ср. также №№ 11790, 12321, 12395, 12398, 12331, 12332, 12334, 12335, 12426).

нія на неправое какъ канцеляріи, такъ и самого губернатора рѣшеніе, въ юстицъ или въ другихъ коллегіяхъ, и дѣло то туда перенесется, то оныя коллегіи, увидя неправость, накладываютъ штрафъ по указамъ на одну только канцелярію, а о губернаторѣ представляютъ сенату". Вообще коллегіямъ предоставлено теперь право преслѣдовать губернаторовъ не иначе, какъ чрезъ сенатъ, а самые губернаторы состоятъ въ непосредственномъ подчиненіи только императрицѣ и сенату. Это двойное подчиненіе не имѣетъ строгаго характера инстанціи, т.-е. губернаторы не подчиняются сперва сенату, а затѣмъ императрицѣ, а, напротивъ, и тому и другой вмѣстѣ. Отчеты о своемъ управленіи они представляютъ въ сенатъ и императрицѣ, равно какъ и рапорты о важныхъ дѣлахъ. Вслѣдъ затѣмъ губернаторы стали часто получать именные указы на свое имя. Важные вопросы по мѣстному управленію докладываются непосредственно императрицѣ. Такъ, напр., дѣло по устройству вновь учреждаемой Слободской губерніи было передано коммиссіи, составленной изъ сенаторовъ кн. Шаховскаго, Панина и Олсуфьева, а дѣло о Новороссійской губерніи генералу Мельгунову [1]). Образуя, такимъ образомъ, отдѣльныя вѣдомства, подъ управленіемъ лицъ, обязанныхъ ей непосредственною отчетностію, и въ тоже время совершенно независимыхъ одно отъ другого и отъ сената, императрица желала поставить въ такое же положеніе ту часть сенатской дѣятельности, которая еще была оставлена за этимъ учрежденіемъ. Сенатъ обязанъ былъ подносить императрицѣ ежедневно меморіи о рѣшенныхъ дѣлахъ. Самостоятельная дѣятельность сената въ законодательныхъ вопросахъ и даже простыхъ административныхъ распоряженіяхъ стѣсняется. Во первыхъ, право объявлять именные указы, сосредоточенное прежде въ кругу сенатскомъ, теперь распространяется и на другихъ лицъ, съ учрежденіемъ должности генералъ-адъютантовъ. Непосредственная дѣятельность верховной власти въ дѣлѣ законодательства увеличивается, а значеніе сената въ этомъ отношеніи блѣднѣетъ. Большая часть указовъ, наполняющихъ Полное Собраніе Законовъ за это время, суть или именные, данные сенату, или сенатскіе, состоявшіеся вслѣдствіе именныхъ, объявленныхъ ему кѣмъ-либо, обыкновенно генералъ-прокуроромъ. Мы укажемъ здѣсь нѣкоторые предметы, подлежавшіе прежде сенату и уходившіе постепенно изъ его вѣдомства. Правила о разселеніи выходцевъ въ Новой Сербіи, были опредѣляемы Высо-

---

[1]) П. С. З. №№ 12137, 12306, 12307, 12320, 12339, 12367, 12373, 12397, 12430 и т. д. см. также *Вейдемейеръ*, „Дворъ и замѣч. люди въ Россіи во втор. пол. XVIII в.", стр. 30 въ примѣч. о Броунѣ, генер.-губ. остзейскихъ провинцій, „онъ былъ съ 1762 по 1792 г. намѣстникомъ Рижскимъ и Ревельскимъ, съ правомъ не получать изъ сената никакихъ указовъ, безъ предварительнаго соизволенія на то императрицы".

чайшими повелѣніями, и самый новосербскій корпусъ отданъ въ вѣдомство военной коллегіи. Именными указами опредѣляются правила о распредѣленіи и производствѣ слѣдственныхъ дѣлъ по департаментамъ сената и объ опредѣленіи чиновниковъ, назначеніе которыхъ зависѣло отъ сената. Сенату предписано было чрезъ генералъ-прокурора вести ежедневные журналы своимъ засѣданіямъ. Въ началѣ своего царствованія, императрица, впрочемъ, давала иногда сенату порученіе разрѣшить тотъ или другой вопросъ [1]). Но всѣ эти порученія имѣютъ характеръ чего то случайнаго. Они скорѣе дань прежнему значенію сената, чѣмъ серьезное обращеніе къ его содѣйствію въ дѣлахъ государственныхъ. Чѣмъ дальше развивается теоретически законодательная дѣятельность императрицы, чѣмъ значительнѣе становится ея личное участіе въ управленіи, чѣмъ болѣе выбираетъ она лицъ для исполненія ея плановъ, тѣмъ блѣднѣе становится учрежденіе сената. За то должность генералъ-прокурора выступаетъ съ совершенно новымъ значеніемъ. Главнѣйшимъ средствомъ къ усиленію его вліянія было порученіе ему отдѣльныхъ вѣдомствъ въ непосредственное управленіе [2]). Екатерина понимала очень хорошо, что реформа, задуманная ею въ центральной администраціи, можетъ осуществиться только съ обновленіемъ двухъ началъ, органически соединенныхъ въ сенатѣ,—съ уничтоженіемъ стараго, приказнаго его значенія. Она видѣла, что личному началу слѣдуетъ дать независимое, отдѣльное существованіе, поручивъ ему не извѣстныя лишь функціи въ общемъ порядкѣ дѣлопроизводства, какъ это сдѣлалъ Петръ I, но поручивъ ему безраздѣльно особый родъ дѣлъ, неподлежащихъ, по ея мнѣнію, коллегіальнымъ учрежденіямъ. Законодательство Петра распредѣлило всѣ дѣла по коллегіямъ, которыя завѣдывали ими во всей ихъ совокупности, причемъ въ администраціи одинаково участво-

---

[1]) Подробность отношеній сената къ императрицѣ въ первое время ея царствованія см. П. С. З. №№ 11634, 11606, 11638, 11637, 11642, 11646, 11647, 11640, 11641, 11672, 11671, 11680, 11616, 11704, 11746, 11861, 12024, 12026, 12036 и т. д.

[2]) Г. Дмитріевъ (ib. стр. 520) полагаетъ, что средствомъ къ усиленію значенія ген.-прок. было объявленіе Высочайшихъ повелѣній сенату въ его предложеніяхъ. Сколько мнѣ кажется, и это и другое, выставленное имъ средство—измѣненіе способа назначенія сенаторовъ, было скорѣе средствомъ къ ослабленію власти сената, чѣмъ къ усиленію ген.-прок.; смѣю думать, я достаточно показалъ тѣсную связь между двумя элементами сената, чтобы можно было серьезно думать, что средствомъ унизить сенатъ, было возвышеніе генералъ-прокурора. При Петрѣ и Елизаветѣ значеніе этого сановника было весьма велико, но власть сената отъ этого не проиграла, напротивъ, во времена униженія и отсутствія генералъ-прокурора понижалось и значеніе сената. Количественныя измѣненія въ объемѣ того и другого элемента не могли произвести коренной реформы. Она была произведена качественнымъ измѣненіемъ, выдѣленіемъ генералъ-прокурора изъ состава сената съ совершенно новымъ характеромъ.

вали начало личное и коллегіальное: коллегіальное въ лицѣ членовъ присутствія, личное въ лицѣ генералъ-прокурора и прокуроровъ. Екатерина, напротивъ, съ первыхъ же лѣтъ своего царствованія, изъявила намѣреніе создать два порядка управленія, одинъ личный, другой коллегіальный, распредѣливъ между ними дѣла по ихъ роду. Трудно было сказать, какимъ образомъ произойдетъ это распредѣленіе; временныя удобства и практическія соображенія могли сильно вліять на этотъ порядокъ. Впослѣдствіи уже, французская политическая метафизика подсказала, что коллегіямъ принадлежатъ только судебныя дѣла, а прочая администрація нуждается въ гибкости и подвижности личнаго начала. Это правило получило осуществленіе гораздо послѣ. Реформы Екатерины только исподволь подготовили его торжество. Въ теченіи ея царствованія начало раздѣленія властей, проведенное въ учрежденіи о губерніяхъ, ни разу не было высказано во всей его чистотѣ относительно центральныхъ учрежденій. Здѣсь императрица довольствовалась практическимъ выдѣленіемъ ихъ изъ сферы прежнихъ учрежденій, и генералъ-прокуроръ послужилъ однимъ изъ самыхъ могущественныхъ орудій для этой цѣли.

Мы видѣли, что императрица тотчасъ постаралась сгруппировать вокругъ генералъ-прокурора тотъ департаментъ сената, гдѣ сосредоточивались дѣла административнаго характера. Такъ началось это отдѣленіе „сената правительствующаго отъ судебнаго", о которомъ такъ много говорили и писали при Александрѣ I. Съ самаго начала, усилено вліяніе генералъ-прокурора на сенатскую канцелярію, еще болѣе показанное въ извѣстной инструкціи оберъ-секретарю. Въ его же управленіе отдана сенатская типографія. Распредѣленіе недорослей, являющихся въ сенатъ, производимое прежде герольдіею, стало зависѣть отъ генералъ-прокурора. Вообще, все, что служитъ, поступаетъ къ нему въ зависимость. Герольдмейстерская контора обязана была докладывать сенату (т.-е. первому департаменту, гдѣ находился генералъ-прокуроръ, и самый указъ изданъ по его инициативѣ) о всѣхъ уволенныхъ отъ военной и статской службы и о желающихъ поступить на службу, а равно когда и кто изъ чиновниковъ былъ штрафованъ. По его же предложенію всѣ присутственныя мѣста должны были присылать списки о служащихъ и неслужащихъ дворянахъ. Но скоро въ его рукахъ стали сосредоточиваться болѣе важные вопросы. Соляное и винное управленіе поступили подъ его особенное попеченіе; винное дѣло, впрочемъ, осталось больше въ управленіи сената [1]), но соляное, какъ увидимъ ниже, совершенно

---

[1]) Сама Императрица смотрѣла такимъ образомъ на это дѣло. Это видно, напр., изъ ея резолюцій на подобныя прошенія (Рус. Арх. 1864 г. стр. 417): вдова Измайлова

отошло къ генералъ-прокурору. Переходъ денежныхъ суммъ въ администраціи сосредоточился также у него: уже въ 1768 г. кн. Вяземскій объявилъ сенату именной указъ, чтобы всѣ присутственныя мѣста объявляли ему о переводѣ денегъ за границу. Чрезъ него докладываютъ императрицѣ президенты коллегій, адресуя мемуары на его имя [1]). Изъ предложеній, даваемыхъ имъ сенату въ это время, видно, что онъ работаетъ теперь отдѣльно отъ сената, а требуетъ его указовъ только для воспомоществованія его личной дѣятельности. Напримѣръ, усматривая изъ доходовъ государственныхъ, поступавшихъ и переходившихъ чрезъ него, множество безпорядковъ, онъ предлагалъ сенату издать указъ о собираніи податей въ надлежащее время. Занимаясь соляною частію, онъ требовалъ указа о доставленіи въ соляную контору счетовъ, по прошествіи полугодового времени. Отчетность и финансовая администрація сосредоточиваются все больше и больше у него. Изъ одного синодскаго указа видно, что и синодъ, въ числѣ прочихъ, долженъ былъ представлять свои отчеты номинально въ сенатъ, а фактически генералъ-прокурору. „Сего 1771 г., іюля 28 дня, говоритъ указъ, присланнымъ св. синоду отъ генералъ-прокурора... предложеніемъ объявлено, что по именному Е. И. В. указу Всевысочайше повелѣно собрать вѣдомости къ генералъ-прокурорскимъ дѣламъ о всѣхъ и всякаго званія государственныхъ доходахъ и расходахъ, безъ изъятія, каковы бы ни были и сочинить изъ того особую окладную книгу“. Чрезъ нѣсколько времени сенатскій указъ предписалъ губернскимъ властямъ посылать вѣдомости въ сенатъ и другія мѣста, и въ числѣ вѣдомостей, присылавшихся къ генералъ-прокурору, находятся „вѣдомости о наличной всѣхъ сборовъ денежной и ефимочной казнѣ мѣсячныя“. Не только самъ генералъ-прокуроръ, но и подчиненные ему оберъ-прокуроры получали отдѣльныя части управленія. Напримѣръ, въ 1773 г. встрѣчается Высочайше утвержденный докладъ сената объ учрежденіи горнаго училища при бергъ-коллегіи. Излагая свои соображенія по этому предмету, сенатъ замѣчаетъ, между прочимъ, что, получивъ отъ бергъ-коллегіи планъ училища, онъ счелъ нужнымъ сообщить его оберъ-прокурору сената Соймонову, которому по

проситъ объ оказаніи щедроты по причинѣ убытка отъ винной поставки. Резол.: „Дѣла о винной поставкѣ суть сенатскія, и я въ оныхъ не мѣшаюсь“. Д. С. С. Кожинъ проситъ о невзысканіи съ него въ казну по московскомъ винномъ откупѣ 3200 р. Резол.: „Дѣла виннаго откупа суть сенатскія, въ коихъ не вмѣшиваюсь, а все что дѣлать могу есть то, чтобъ подтвердить о учиненіи правосудія въ семъ дѣлѣ какъ и въ прочихъ“.

[1]) П. С. З. № 13243 Им., данн. презид. бергъ-коллегіи гр. Мусину Пушкину. „Изъ поданной отъ васъ чрезъ генералъ-прокурора кн. Вяземскаго записки усмотрѣли мы и т. д.“.

указу Е. И. В. поручены всѣ бергъ-коллегіи дѣла, съ тѣмъ чтобы онъ, войдя въ подробности плана, разсмотрѣлъ всѣ предложенныя въ немъ сенату обстоятельства и, учиня на оныя свои примѣчанія, представилъ въ сенатъ съ своимъ мнѣніемъ [1].

Такое новое и исключительное положеніе генералъ-прокурора значительно измѣнило самый порядокъ сношеній подчиненныхъ мѣстъ съ императрицею и сенатомъ. Губернаторы, начальники вновь присоединяемыхъ областей, президенты коллегій относятся къ нему со своими дѣлами, и предпочитаютъ этотъ путь, какъ кратчайшій и удобнѣйшій [2]; обыкновенный же путь всѣхъ новыхъ административныхъ мѣръ заключался въ томъ, что прокуроры, усматривая безпорядки или недоразумѣнія въ дѣлахъ той коллегіи, къ которой были приставлены, представляли о томъ генералъ-прокурору, который предлагалъ этотъ рапортъ на разсмотрѣніе сената, обыкновенно съ своимъ мнѣніемъ.

Такъ съ самаго начала было уже положено основаніе всестороннему выдѣленію министерскаго начала, котораго генералъ-прокуроръ долженъ былъ сдѣлаться могущественнымъ представителемъ. Но очевидно, что это выдѣленіе должно было находиться въ тѣсной связи съ развитіемъ государственныхъ идей Екатерины. Полное ихъ осуществленіе относится, конечно, къ учрежденію губерній. Но и до того времени идеи ея о государствѣ высказались довольно наглядннымъ образомъ въ извѣстномъ наказѣ и въ другихъ актахъ, относящихся къ созванію депутатовъ для составленія новаго уложенія. Исторія коммиссіи для составленія уложенія достаточно извѣстна, а потому здѣсь не зачѣмъ повторять вновь фактической стороны этого явленія; мы остановимся только на тѣхъ обстоятельствахъ, которыя больше всего подходятъ къ предмету нашего разсужденія.

Сама Екатерина считала созваніе депутатовъ дѣломъ чрезвычайно важнымъ; это доказывается уже тѣмъ, что она, въ виду этого созванія, сочла нужнымъ приготовить такую обширную работу, какъ знаменитый наказъ. Она желала сдѣлать изъ собранія этого нѣчто

---

[1]) П. С. З. №№ 12171, 12222, 12646, 12588, 12713, 13122, 13360, 13243, 13438 13459, 13444, 13470, 13639, 13690, 14048, 14332.

[2]) П. С. З. № 14287. Сен. ук. о посылкѣ къ бѣлорусскому генералъ-губ. для тамошнихъ католической и уніатской епархій публичныхъ указовъ по числу церквей. „Прав. сенатъ слушали письмо Т. С. сенат. и кав. Теплова, писанное на имя Д. Т. С. г. прокурора и кавалера князя Вяземскаго...“; № 13997, сенат. „Прав. сенатъ, слушавъ предложенное ген.-прок. письмо, присланное ему отъ главнаго попечителя воспитательнаго дома и Д. Т. С. Бецкаго“; № 14014 Высоч. утв. докладъ сената о раздѣленіи Бѣлорусскаго края на уѣзды начинается слѣд. словами: „В. И. В. сенату, чрезъ генер.-прокурора .... повелѣть соизволили разсмотрѣть поднесенный В. В. отъ Бѣлорус. ген.-губ. графа Чернышова докладъ“ и т. д.; № 12720.

достойное современныхъ идей о государствѣ. Очевидно, она нуждалась въ помощникахъ, въ лицахъ, которыя могли бы провести ея идеи и служить достойными представителями ея мнѣній въ средѣ земскаго собора. Такимъ лицомъ былъ тогдашній генералъ-прокуроръ Вяземскій. Императрица тотчасъ возложила всѣ приготовительныя работы на него. Какъ глава служащихъ, онъ долженъ былъ распорядиться о доставленіи въ коммиссію депутатовъ изъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, о составленіи канцеляріи для этой коммиссіи и т. д. Но еще большее значеніе дано генералъ-прокурору въ самой коммиссіи. Онъ является настоящимъ руководителемъ преній, предсѣдателемъ дирекціонной коммиссіи; до избранія депутатскаго предводителя или маршала, онъ присутствовалъ въ ея собраніяхъ съ жезломъ. Послѣ избранія предводителя, онъ раздѣляетъ съ нимъ предсѣдательство въ засѣданіяхъ. Предводитель составляетъ списокъ очередныхъ дѣлъ, по соглашенію съ генералъ-прокуроромъ. Депутаты, говорившіе въ собраніи, обращали свою рѣчь къ предводителю, а въ его отсутствіи къ генералъ-прокурору. Этимъ двумъ лицамъ всегда принадлежитъ право голоса; въ случаѣ раздѣленія голосовъ, каждый изъ нихъ имѣетъ по два голоса. Всѣ собранія не дѣйствительны, если въ нихъ не присутствуетъ маршалъ или генералъ - прокуроръ. Послѣднему принадлежитъ право соглашать различныя мнѣнія, предлагать свое собственное, и подъ его надзоромъ составляются журналы засѣданій [1]). Вообще роль генералъ-прокурора въ этомъ собраніи весьма значительна. Представитель правительственной власти, онъ призванъ раздѣлять законодательные труды съ народными представителями. Роль генералъ-прокурора въ коммиссіи тѣмъ замѣчательнѣе, что сенатъ, въ цѣломъ своемъ составѣ, остался въ сторонѣ отъ этой законодательной дѣятельности. Судьба коммиссіи въ историческомъ развитіи администраціи представляетъ знаменательный пунктъ. Рѣзко и прямо выдѣлилось съ этого времени законодательство изъ круга дѣятельности сената; законодательная власть, выразившаяся въ пышной формѣ собора депутатовъ, не могла уже перейти къ учрежденію, имѣвшему чисто правительственное, судебно - административное значеніе. Послѣдній нашъ земскій соборъ является первымъ рѣшительнымъ шагомъ къ осуществленію идей Екатерины II. Если выдѣленіе министерскаго начала изъ общей массы старыхъ учрежденій началось смутно и нерѣшительно въ усиленіи должности генералъ-прокурора и прочихъ довѣренныхъ лицъ, выдѣленіе власти законодательной совершилось въ рѣшительной и торжественной формѣ созванія депу-

---

[1]) П. С. З. №№ 12814, 12843, 12948 п. VI, XII, XIII, XVIII, XXVII, XXIX.

татовъ. Они должны были принять на себя трудную задачу, которой не достигла практическая дѣятельность сената, дать странѣ новую и стройную систему законодательства. Обстоятельства не допустили осуществленія этой задачи, но главнѣйшая цѣль Екатерины была достигнута—законодательная власть была окончательно выдѣлена и въ теоріи и, отчасти, на практикѣ изъ старо-приказнаго начала. Изъ всѣхъ прежнихъ учрежденій одинъ генералъ-прокуроръ, въ силу самой своей должности, получилъ участіе въ законодательной дѣятельности новаго собранія, изъ котораго было исключено учрежденіе, котораго онъ составлялъ прежде интегральную часть. Но причина этого явленія заключалась въ томъ, что онъ самъ началъ уже терять свой прежній характеръ, что онъ самъ служилъ новымъ идеямъ, подобно самой коммиссіи. Онъ выдѣлялъ министерское, коммиссія — законодательное начало и оба они служили одной новой идеѣ. Поворотъ къ сенату, съ прежнимъ его всепоглощающимъ значеніемъ, сдѣлался невозможенъ. Но что останется отъ него? Какое значеніе получитъ онъ при господствѣ новой теоріи? Опредѣлить это чрезвычайно трудно. Мы знаемъ, что Екатерина не создала никакого цѣльнаго законоположенія объ этомъ важномъ мѣстѣ; остается, слѣдовательно, обратиться къ ея отдѣльнымъ сужденіямъ, выраженнымъ въ наказѣ и другихъ актахъ, о значеніи сената въ ряду другихъ государственныхъ установленій.

Наказъ собственно не заключаетъ въ себѣ ясно выраженной теоріи различныхъ властей—сужденія эти помѣщены въ послѣдующихъ актахъ; тѣмъ не менѣе, въ немъ можно встрѣтить много мѣстъ, гдѣ задача сената опредѣляется довольно ясно. Основная мысль императрицы, повторяемая ею довольно часто, заключается въ томъ, „что всѣ учрежденія вообще суть хранилища законовъ“. Соображая общій характеръ ея дѣятельности, легко можно понять, что́ она хотѣла выразить этими словами. Храненіе законовъ есть дѣятельность чисто консервативная—поэтому они должны быть самостоятельны и неподвижны какъ самый законъ. Имъ принадлежитъ преслѣдованіе и пресѣченіе всѣхъ правонарушеній; они требуютъ къ себѣ отчеты о дѣятельности всѣхъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ и провѣряютъ согласіе ихъ съ существующими узаконеніями. Сдѣлать выводы изъ такого положенія было уже не трудно. Какія вѣдомства должны были соединяться въ такія учрежденія, какой отрасли управленія свойственъ такой охранительный характеръ? Очевидно, что неподвижность, консервативность учрежденій пригодна тамъ, гдѣ успѣшное примѣненіе самаго закона обусловливается такими учрежденіями. Такова сфера суда, и затѣмъ, тѣсно связанная съ нею, система контроля, въ широкомъ значеніи этого слова. Высшимъ вы-

раженіемъ подобной охранительной дѣятельности, по смыслу наказа, является сенатъ. Заботы объ единообразномъ и точномъ примѣненіи закона, разсужденія о перемѣнахъ въ законахъ, оказавшихся устарѣлыми, по представленію другихъ присутственныхъ мѣстъ, разъясненіе недоразумѣній, возникшихъ въ разныхъ сферахъ администраціи—все это входитъ въ его задачу. Независимо отъ того, онъ контролируетъ дѣятельность подчиненныхъ ему мѣстъ, заботясь о соблюденіи закона и государственнаго интереса [1]). Въ качествѣ такого незыблемаго учрежденія, сенатъ поддерживаетъ въ народѣ уваженіе къ закону, и охраняетъ его отъ произвола правительственныхъ лицъ. Въ дополненіяхъ къ наказу, издававшихся въ разное время, мысли императрицы развиты еще дальше. Три рода властей, высшимъ выраженіемъ которыхъ служитъ монархъ, распредѣлены сообразно этимъ группамъ учрежденій, которыя она желала основать. Мы встрѣчаемъ уже названія власти законодательной, защитительной и совершительной [2]). Если мы припомнимъ различныя группы, на которыя начали уже распадаться различныя установленія, то подобное дѣленіе, совершенно непонятное для ума, привыкшаго къ подраздѣленію власти на законодательную, судебную и исполнительную, покажется совершенно логическимъ человѣку, знакомому съ нашею исторіею. Понятіе законодательной власти, менѣе другихъ запутанное и болѣе другихъ способное къ отвлеченію, выдѣлилось весьма удобно изъ старо-приказнаго быта; оставались два элемента, тѣсно связанные законодательствомъ Петра и выросшіе изъ прежней административной практики—именно система коллегій и принаровленное къ ней личное начало. Провести границу между ними было не такъ легко, какъ кажется. Правда, личное начало выдѣляется уже изъ коллегій съ самостоятельнымъ, министерскимъ характеромъ; но выдѣленіе это происходитъ по частямъ; ничего не видно въ немъ систематическаго; слово, терминъ еще не найдены. Въ этомъ указѣ 1768 г. въ первый разъ встрѣчаются новые термины, съ ихъ пере-

---

[1]) Наказъ (П. С. З. № 12949) пп. 23, 26, 27. Въ пунктѣ 28: Si l'on demande maintenant ce que c'est que le Dépôt des lois? Je réponds: le Dépôt des lois consiste dans une institution particulière, en conséquence de laquelle les corps ci-dessus mentionnés, établis pour faire observer la volonté du souverain conformément aux lois fondamentales et à la constitution de l'Etat, sont tenus de se conduire dans l'exercice de leurs fonctions qui leurs sont prescrites. Я привелъ эти слова императрицы на французскомъ языкѣ на томъ основаніи, что, сколько мнѣ кажется, мысль императрицы выражена въ нихъ лучше чѣмъ въ плохомъ русскомъ переводѣ. Это замѣчательное произведеніе Екатерины нуждается теперь въ лучшихъ переводахъ чѣмъ тѣ, какіе мы имѣли до настоящаго времени.

[2]) П. С. З. № 13095.

ходнымъ, неустановившимся значенiемъ. Всматриваясь въ значенiе защитительной власти, нельзя не прiйти къ тому заключенiю, что терминъ этотъ долженъ относиться къ тому порядку учрежденiй, которыя носятъ на себѣ именно этотъ консервативный, охранительный характеръ, поддерживаютъ значенiе закона посредствомъ суда и контроля и находятъ высшее свое выраженiе въ сенатѣ. На этомъ основанiи нельзя, кажется, сомнѣваться въ томъ, что выраженiе—власть защитительная—не соотвѣтствуетъ тому термину, который выработанъ въ наукѣ государственнаго права подъ именемъ власти судебной. Выраженiе, употребленное императрицею, выдѣляетъ изъ сферы администрацiи не одни вопросы права, не одну судебную дѣятельность. Напротивъ, оно извлекаетъ изъ вѣдомства власти совершительной всѣ тѣ предметы, въ которыхъ рѣчь можетъ идти объ охраненiи закона въ самомъ широкомъ смыслѣ, т.-е. все то, что требуетъ огражденiя отъ произвола и колебанiй личнаго управленiя. Естественно судъ долженъ былъ получить отдѣльную, самостоятельную администрацiю; контроль, ревизiя счетовъ, разрѣшенiе недоразумѣнiй, понужденiе низшихъ присутственныхъ мѣстъ, все это должно было составить отдѣльную сферу, которая бы замыкалась самостоятельнымъ учрежденiемъ; тогда уже получило бы свое настоящее развитiе и начало личное, дѣйствуя въ сферѣ власти совершительной.

Какое положенiе долженъ былъ занять генералъ-прокуроръ при этомъ наплывѣ новыхъ понятiй? Съ него и съ его помощiю началось выдѣленiе министерскаго начала. Онъ, очевидно, готовился стать во главѣ вѣдомства лицъ, облеченныхъ властью совершительною; но возможно ли прервать его связь съ сенатомъ, возможно ли изгнать личное начало изъ учрежденiя, назначеннаго для высшаго контроля? Какимъ образомъ одно и тоже лицо будетъ участвовать въ администрацiи, войдетъ, такъ сказать, въ ея интересы и будетъ въ состоянiи въ тоже время отнестись критически къ ея дѣятельности, въ интересахъ незыблемости закона? Если личное начало, прежде органически слитое съ коллегiями во всемъ и выдѣленное только въ мѣстныхъ, т.-е. подчиненныхъ учрежденiяхъ, должно было теперь отдѣлиться, то значитъ ли это, что въ администрацiи не должно уже остаться личнаго начала въ прежней его формѣ? Другими словами, какъ должно относиться министерское начало къ тому элементу, который былъ введенъ какъ охранительный элементъ въ сферу сената и коллегiй? Вопросы эти, очевидно, были слишкомъ широки для узкой рамки центральныхъ учрежденiй того времени; ихъ нельзя было разрѣшить съ помощiю только того, что было подъ руками. Надо было перенести ихъ въ болѣе широкую сферу, разрѣшить ихъ въ болѣе широкихъ размѣрахъ.

Практическій умъ Екатерины нашелъ исходъ изъ этого затруднительнаго положенія. Она видѣла уже, что съ древнихъ временъ утвердилась тѣсная связь между системою нашего управленія и судьбою служилаго сословія. Формы всегда соотвѣтствовали здѣсь матеріалу. Первою мыслью Петра, какъ мы видѣли, были мѣстныя учрежденія, и только напряженное состояніе государства обратило его мысль къ усиленной централизаціи. Благодаря закрѣпленію служилаго сословія, мысль его могла осуществиться. Несвободное сословіе должно было слѣдовать за ходомъ законодательства. Но, съ освобожденіемъ дворянства, съ удаленіемъ его въ области, съ появленіемъ истинно землевладѣльческаго класса, должна была произойти значительная перемѣна въ законодательствѣ; системѣ учрежденій приходилось слѣдовать за служилымъ сословіемъ, ибо только въ его средѣ она могла найти примѣненіе и получить осуществленіе. Екатерина II поняла хорошо, что всѣ задуманныя ею реформы, всѣ вопросы, поднявшіеся въ администраціи, могутъ разрѣшиться только на широкомъ полѣ мѣстныхъ учрежденій [1]).

Ея учрежденіе о губерніяхъ надолго останется памятникомъ широкихъ теоретическихъ взглядовъ, превосходной подготовки и глубокаго пониманія практической стороны дѣла и средствъ къ совершенію задуманнаго намѣренія. Сочиненія гг. Андреевскаго и Лохвицкаго, достаточно познакомили публику съ общимъ характеромъ и главнѣйшими основаніями этого положенія. Для нашей цѣли достаточно будетъ остановиться на главныхъ мѣстахъ, могущихъ разъяснить представленные выше вопросы. Мотивами къ изданію новаго учрежденія являются обширность прежнихъ губерній, смѣшеніе предметовъ вѣдомства и властей, и, какъ результатъ ихъ, медленность, упущенія, своевольство, ябеда и т. д. Для отстраненія этихъ неудобствъ, императрица прибѣгаетъ къ двумъ мѣрамъ—къ уменьшенію объема губерніи и къ увеличенію въ ней количества разныхъ учрежденій, между которыми предполагалось распредѣлить дѣла, сосредоточенныя до тѣхъ поръ въ немногихъ мѣстахъ областного управленія—въ рукахъ воеводъ, губернаторовъ и ихъ канцелярій,

---

[1]) Г. Лохвицкій удачно сгруппировалъ результаты перемѣнъ въ судьбѣ нашего служилаго сословія, заключенныхъ жалованною грамотою Екатерины. Существенныя черты новаго положенія были: 1. Съ дворянства снята была обязательная служба. 2. Съ тѣмъ вмѣстѣ его поземельная собственность, имѣвшая значеніе царскаго жалованья, была отдана ему въ полную частную собственность съ крестьянами. 3. Дворянство стало съ одной стороны земскимъ губернскимъ классомъ, съ другой—остался нѣкоторый отпечатокъ служилаго значенія, но съ той разницей, что оно перечислено было изъ военнаго министерства, въ министерство внутреннихъ дѣлъ (т.-е. по нашему изъ военной коллегіи въ вѣдомство генералъ-прокурора), и т. д., Губернія, стр. 117.

къ явному ущербу быстроты и справедливости. Уменьшеніе объема губерніи, при намѣреніи снабдить ее значительнымъ количествомъ разныхъ учрежденій, доказывало, что каждая изъ этихъ предполагаемыхъ областей была уже достаточно населена служилымъ сословіемъ, чтобы сформировать изъ него массу новаго управленія. Вмѣсто 15 губерній, которыя Екатерина застала при вступленіи на престолъ, образовалось ихъ 40, и въ эти то сорокъ новыхъ центровъ должно было передвинуться управленіе, сосредоточенное до тѣхъ поръ въ столицѣ, тамъ должны были получить разрѣшеніе вопросы, не находившіе его въ центральныхъ мѣстахъ. Здѣсь можно было уже видѣть, какъ смотритъ императрица на соотношеніе властей, раздѣленіе которыхъ выражено ею въ наставленіяхъ законодательной коммиссіи.

Прежде всего мы видимъ широкое рѣшеніе вопроса о роли личнаго начала въ системѣ новаго управленія. Мы видѣли выше, что разграниченіе личной дѣятельности, какъ основы должностей съ министерскимъ характеромъ, отъ той же дѣятельности, какъ необходимаго элемента охранительныхъ и контролирующихъ учрежденій, было не разрѣшимо въ центральныхъ учрежденіяхъ. Затрудненія заключались въ томъ, что когда императрица предприняла свои реформы, она натолкнулась на должность, которая должна была казаться ей воплощеніемъ личнаго начала въ самомъ широкомъ смыслѣ, именно на должность генералъ-прокурора. На ней основала она свои преобразовательныя надежды, но, конечно, имъ не суждено было осуществиться. Генералъ-прокуроръ не могъ сдѣлаться типомъ министерской должности; онъ былъ охранителемъ въ средѣ самаго охранительнаго собранія, консерваторъ среди консерваторовъ и вдругъ ему поручаютъ организовать такія должности, гдѣ гибкость, измѣнчивость, легкость въ переходѣ отъ одной системы къ другой, составляютъ лучшія и необходимыя качества; очевидно такая двойственная роль не могла ужиться въ одномъ физическомъ лицѣ. Вопросъ требовалъ болѣе глубокаго разрѣшенія. Необходимо было выдѣлить личное начало въ нынѣшнемъ, узкомъ смыслѣ отъ того, которое явилось могущественнымъ рычагомъ и охранителемъ петровскихъ учрежденій, и опредѣлить ихъ взаимное отношеніе.

Разрѣшеніе это сдѣлано учрежденіемъ о губерніяхъ. Во главѣ его постановлено лицо, значеніе котораго до настоящаго времени не выяснено наукой, но заслуживаетъ глубокаго вниманія—это должность главнокомандующаго или Государева намѣстника. Ни на одномъ учрежденіи императрица не останавливается такъ долго и съ такою подробностію, какъ на этой должности; обязанности его, характеръ его дѣятельности исчисляются и опредѣляются съ удивительною точностію. Очевидно она возложила на него большія надежды. Ка-

кія же были эти надежды? Намѣстникъ не судья и даже не администраторъ, въ строгомъ смыслѣ слова. Онъ никого не можетъ судить, но долженъ отсылать виновныхъ въ надлежащее судебное мѣсто; слѣдовательно, судъ изъятъ отъ личнаго элемента. Администрація сосредоточена въ рукахъ губернатора и другихъ присутственныхъ мѣстъ, находящихся отъ него въ одинаковомъ подчиненіи, но онъ какъ бы стоитъ внѣ ихъ; каждое изъ этихъ мѣстъ, въ томъ числѣ и намѣстническое правленіе, имѣетъ свою законченную организацію. Обязанность намѣстника есть строгое и точное наблюденіе за исполненіемъ законовъ со стороны подчиненныхъ ему мѣстъ и лицъ (сюда принадлежатъ: уголовная палата, гражданская палата, казенная палата и имъ подчиненныя мѣста, оберъ-полиціймейстеръ, городничій, землемѣры, приказъ общественнаго призрѣнія, совѣстный судъ); наблюденіе, чтобы они не выходили изъ круга обязанностей, возложенныхъ на нихъ, лежитъ на немъ. Онъ оберегатель Императорскимъ Величествомъ изданнаго узаконенія, ходатай на пользу общую и Государеву, заступникъ утѣсненныхъ и побудитель безгласныхъ дѣлъ. Благоустройство въ намѣстничествѣ, споспѣшествованіе къ исполненію законовъ и способъ къ удовольствію каждаго законнымъ образомъ, зависитъ отъ его попеченія; онъ долженъ пресѣкать всякаго рода злоупотребленія, преимущественно роскошь безмѣрную и разорительную, безпутство, мотовство, тиранство и жестокости. Онъ долженъ вступаться за всякаго, кого по дѣламъ волочатъ, и принуждать судебныя мѣста своего намѣстничества рѣшить такое то дѣло, но отнюдь не мѣшаясь въ производство его, такъ какъ *онъ хозяинъ губерніи, а не судья*. Онъ можетъ остановить несправедливое рѣшеніе и донести сенату, а въ дѣлахъ важныхъ и императрицѣ. Особенно важенъ его надзоръ въ дѣлахъ уголовныхъ, гдѣ рѣшенія о лишеніи чести и имущества вовсе не должны быть приводимы въ исполненіе безъ представленія намѣстнику. Ему надлежитъ заботиться, чтобы въ намѣстничествѣ не было недостатка въ нужнѣйшихъ припасахъ, какъ то въ хлѣбѣ, соли и проч. Своевременное поступленіе сборовъ и рекрутская повинность лежатъ на его особомъ попеченіи. Въ пограничныхъ губерніяхъ онъ долженъ брать предосторожности отъ сосѣднихъ государствъ и, въ случаѣ нужды, принимать военныя мѣры. Также долженъ онъ заботиться о предохраненіи народа отъ несчастій, въ случаяхъ мора, наводненія или пожара. „Словомъ сказать, говоритъ указъ, нося имя государева намѣстника, долженъ онъ показать въ поступкахъ своихъ доброхотство, любовь и соболѣзнованіе къ народу“ [1]).

---

[1]) Учрежденіе о губерніяхъ (П. С. З. № 14392), пп. 81—92.

Всматриваясь въ этотъ характеръ новаго сановника и соотвѣтствующаго ему намѣстническаго правленія, которому поручены почти тѣ же обязанности, только съ болѣе административнымъ и даже судебнымъ характеромъ, нельзя не видѣть въ этихъ учрежденіяхъ полнаго осуществленія того, что императрица называла охранительною властью. Дѣйствительно, элементъ надзора, охраненія, закона—лежитъ въ ихъ основаніи. Онъ проникаетъ всѣ прочія ихъ обязанности, куда входитъ также часть полицейская, заботы о благоустройствѣ и благочиніи. Подобно намѣстнику и намѣстническое правленіе „бдѣніе свое прилежно простираетъ, дабы законы вездѣ были исполняемы, взысканіе чинитъ со всѣхъ непослушныхъ, роптивыхъ, лѣнивыхъ и медлительныхъ... и буде не исправляются, то оныхъ къ суду отсылаетъ... всѣ непорядки, законамъ противные, прекращаетъ заблаговременно, прилежное стараніе имѣетъ о установленіи, утвержденіи и сохраненіи въ ненарушимости всякаго... порядка, мира и тишины...“ Оно имѣетъ губернскаго прокурора и двухъ стряпчихъ, которые доносятъ ему о всѣхъ замѣченныхъ ими безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ и, если правленіе найдетъ ихъ жалобы основательными, оно даетъ имъ разрѣшеніе преслѣдовать виновныхъ судебнымъ порядкомъ [1]).

Повторяемъ, императрица останавливается съ особенною подробностію на этихъ двухъ установленіяхъ, потому что ими дается совершенно новая организація началамъ, выдѣленнымъ изъ правительственной сферы. Говоря о нихъ, императрица не дѣлаетъ сравненія съ прежними учрежденіями, какъ она сравниваетъ, напримѣръ, палаты съ коллегіями. Надзоръ и храненіе, въ самомъ широкомъ смыслѣ, составляютъ отличительную ихъ черту; охранительное начало получило въ нихъ организацію—но какую? Во-первыхъ, мы видимъ, что высшее олицетвореніе его заключается въ должности намѣстника, слѣдовательно личный элементъ получаетъ здѣсь перевѣсъ надъ остальными. Онъ не входитъ уже, какъ въ петровскихъ учрежденіяхъ, въ составъ соотвѣтственной коллегіи съ опредѣленною сферою дѣйствій. Напротивъ, онъ стоитъ какъ бы внѣ обще административной сферы, къ которой онъ относится, какъ сильное надзирающее и контролирующее начало. Основывая охранительную власть въ губерніи на личномъ элементѣ, императрица могла вывести его изъ тѣхъ рамокъ, куда замкнулъ его Петръ; подъ словомъ охраненіе понимается уже не простая система протестовъ, а дѣятельное участіе въ администраціи, на сколько это нужно для предупрежденія въ народѣ несчастій и водворенія общаго благосостоянія. Вотъ почему

¹) Id., пп. 95, 96 и слѣд.

она могла расширить самое понятіе охранительной власти, ввести въ него не только попеченіе о соблюденіи буквы закона, но и заботы объ устраненіи всего, что могло грозить бѣдствіемъ и безпорядками. Къ судебно-коллегіальному характеру этой власти, какой она имѣла при Петрѣ, присоединялся еще полицейско-административный, какъ элементъ благоустройства и порядка въ средѣ областного общества. Намѣстники сдѣлались тѣмъ, чѣмъ должны были сдѣлаться генералъ-прокуроры—хозяевами администраціи, во главѣ которой они стояли. Всѣ части правительственныя, судебныя, финансовыя подлежали ихъ контролю и получали отъ нихъ направленіе. Въ лицѣ намѣстника выработывается охранительно-административная власть, получившая впослѣдствіи такое широкое развитіе въ лицѣ губернатора [1]). Въ общемъ планѣ учрежденій Екатерины такое лицо явилось существенною необходимостію. Съ одной стороны система учрежденій удалялась изъ столицы и переносилась въ губерніи, слѣдовательно, система прежняго, формальнаго контроля являлась уже недостаточною; затѣмъ, новая администрація должна была покоиться на содѣйствіи призванныхъ къ жизни общественныхъ силъ и въ этомъ трудномъ дѣлѣ, присутствіе сильнаго организующаго, направляющаго и контролирующаго начала было непремѣннымъ условіемъ успѣха. Не измѣнилась, а напротивъ усилилась ихъ роль тогда, когда попытка Екатерины создать общественную самодѣятельность оказалась тщетною. Сбереженіе важнаго элемента будущаго благостоянія Россіи—крестьянскаго сословія, находившагося въ крѣпости, противодѣйствіе эгоистическимъ стремленіямъ правительственнаго класса, дѣятельная поддержка каждаго праваго дѣла, все это сдѣлалось ихъ прямою обязанностію, а вмѣстѣ съ тѣмъ дѣлало должность ихъ истинно общественною силою.

Но рядомъ съ этою охранительною властію, принявшею такой новый и энергическій характеръ, продолжала существовать и прежняя форма этой власти, какъ остатокъ прежняго времени. Она была перенесена въ губернію вмѣстѣ съ прочими учрежденіями эпохи Петра. Мы замѣтили выше, что со второй половины XVIII вѣка начинается то характеристическое явленіе, что учрежденія перекочевываютъ по немногу въ области, вслѣдъ за удалившимся туда служилымъ сословіемъ. Тоже самое случилось и съ коллегіями. Въ столицѣ они давно превратились въ канцелярскія учрежденія; дѣятельность ихъ ограничивалась простою отпискою. Всюду замѣчалось это

---

[1]) Г. Андреевскій (ibid., стр. 153) также видитъ въ должности губернатора попытку создать постъ правительственнаго контролера надъ дѣятельностію общественныхъ силъ.

полное господство канцелярій. Самый сенатъ чувствовалъ на себѣ это отсутствіе живого коллегіальнаго начала [1]). Наконецъ разграниченіе властей и вѣдомствъ, которое Петръ думалъ произвести посредствомъ коллегій, легче можно было осуществить на узкой провинціальной почвѣ, гдѣ они изъ государственныхъ учрежденій съ большими претензіями, превращались въ болѣе скромныя областныя установленія.

Начало это слѣдовало теперь искать въ губерніяхъ, и, дѣйствительно, подъ именемъ палатъ, большая часть коллегій перенесена въ области, гдѣ онѣ должны получить новыя силы въ живой средѣ областныхъ сословій. Большая часть этихъ коллегій была перенесена цѣликомъ со всѣми ихъ порядками и организаціею. Учрежденіе о губерніяхъ постоянно сравниваетъ ихъ съ коллегіями, которыя они должны были замѣнить. „Палаты ничто иное суть какъ департаменты коллегій". „Казенная палата есть ни что иное, какъ соединенный департаментъ камеръ- и ревизіонъ-коллегій, которому поручаются въ смотрѣніе домостроительныя и казенныя дѣла той губерніи... съ такою противъ камеръ-коллегіи отмѣною, что казенная палата никого не судитъ". Палата уголовная составляетъ департаментъ юстицъ-коллегіи, гражданская палата соединенный департаментъ юстицъ- и вотчинной-коллегій; кто недоволенъ рѣшеніемъ палаты, жалобу свою приноситъ въ сенатъ, какъ нынѣ на коллегіи и т. д. [2]). Дѣятельность всѣхъ этихъ палатъ, а равно и другихъ судебныхъ учрежденій (какъ, напр., верхняго суда, губернскаго магистрата и верхней расправы) объединяется и направляется намѣстникомъ и намѣстническимъ правленіемъ, чрезъ которое объявляются ихъ рѣшенія и понуждаются самыя палаты къ скорѣйшему исполненію требованій другихъ присутственныхъ мѣстъ [3]). Но кромѣ этого новаго начала, при нихъ сохранилось установленіе изъ стараго коллегіальнаго порядка. Рядомъ съ губернскимъ намѣстникомъ существуетъ еще система прокуроровъ, получившая теперь даже болѣе широкое развитіе, чѣмъ прежде. Во-первыхъ, при высшихъ губернскихъ учрежденіяхъ — намѣстническомъ правленіи и трехъ палатахъ, существуетъ губернскій прокуроръ съ двумя стряпчими. Его обязанности совершенно напоминаютъ тѣ, которыя изложены въ прокурорскихъ учрежденіяхъ Петра и его преемниковъ.

---

[1]) Ср. записки статсъ-секретаря Грибовскаго, стр. 41. „Я очень рада сказала она (императрица) мнѣ, что ты знаешь канцелярскій порядокъ. Ты первый будешь сенату исполнитель моего устава. Но я васъ предупреждаю, что сенатская канцелярія одолѣла сенатъ, который я хочу отъ канцеляріи освободить... При семъ я сказалъ „кромѣ сената и по другимъ мѣстамъ тоже дѣлается".

[2]) Учрежд. о губ., пп. 413, 414, 118, 106, 115, 131.

[3]) Ibid., пп. 127 и 128.

При записываніи новыхъ законовъ въ книгу, губернскія учрежденія выслушиваютъ его заключеніе о смыслѣ этого закона. При началѣ срочнаго засѣданія, онъ велитъ читать приличные дѣлу законы; онъ слѣдитъ за тѣмъ, чтобы одно присутственное мѣсто не вторгалось въ предметъ вѣдомства другого; по дѣламъ, сопряженнымъ съ казеннымъ интересомъ, онъ имѣетъ право давать свои заключенія. Онъ слѣдитъ за злоупотребленіями въ губерніи и доноситъ о нихъ намѣстнику или генералъ-прокурору; наконецъ, онъ во всемъ подчиненъ генералъ-прокурору, какъ его око. Если, при намѣстническомъ правленіи, прокуроръ получилъ нѣсколько новый оттѣнокъ, то, при сословныхъ судахъ, они вполнѣ удержали свой прежній характеръ. Исполненіе буквы закона, заключенія по каждому дѣлу, протесты по отдѣльнымъ случаямъ, участіе въ каждомъ почти шагѣ администраціи, но участіе формальное, замкнутое въ тѣсныя рамки, вотъ что характеризуетъ ихъ дѣятельность. Они прежде жили и теперь продолжаютъ жить одною жизнью съ коллегіями или съ палатами, какъ онѣ названы въ учрежденіи о губерніяхъ. Съ самаго начала обнаружилось ихъ рѣзкое отличіе отъ вновь созданной системы надзора или охранительной власти, власти дѣятельной, всесторонней, объединяющей и организующей мѣстное управленіе. Чѣмъ дальше мы подвигаемся въ исторіи губерній, тѣмъ рѣзче обнаруживается это различіе; между тѣмъ какъ одинъ порядокъ надзора образуетъ, наконецъ, всемогущее лицо намѣстника, а послѣ начальника губерніи, система прокурорскаго надзора очевидно приходитъ въ упадокъ. Сначала было сокращено самое число прокуроровъ; изъ 12 человѣкъ, положенныхъ по силѣ учрежденія, постепенно остается только одинъ губернскій прокуроръ съ губернскими и уѣздными стряпчими. Постепенно вырождаясь, дѣятельность ихъ сосредоточивается, наконецъ, на простомъ просмотрѣ журналовъ и малѣйшій признакъ самостоятельности считается уже чѣмъ то необыкновеннымъ, поражаетъ всѣ умы мѣстной администраціи. По странному противорѣчію эта двоякая система надзора, это отдѣленіе двухъ системъ, изъ которыхъ сильное развитіе одной, дѣлало другую безполезною формальностью, существовало до послѣдняго времени, когда преобразованіе судебной части вывело прокуроровъ изъ ихъ пассивнаго состоянія и возвело ихъ на степень истинно общественныхъ дѣятелей.

Такъ разрѣшился вопросъ о надзорѣ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Обстоятельства съ одной и законодательство съ другой стороны выработали новый типъ охранителя государственныхъ интересовъ—„государева ока и стряпчаго о дѣлахъ государственныхъ“, но типъ этотъ плохо мирится съ коллегіальными учрежденіями; предъ его значеніемъ стушевываются тѣ лица прежняго надзора, которыя вхо-

дятъ въ составъ коллегій, перенесенныхъ въ области, сливаютъ свою дѣятельность съ ихъ дѣятельностью. Охранительно-административная власть губернатора поглотила значеніе прежней охранительно-коллегіальной дѣятельности прокуроровъ. Замѣчательно также, что три рода власти, выставленные императрицей, получили надлежащее развитіе только въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Они получили значительное участіе во власти законодательной, такъ какъ имъ предоставлено право въ общемъ собраніи палатъ представлять о необходимости новыхъ законовъ, а также пріостанавливать исполненіе тѣхъ указовъ, которые могли, по ихъ соображенію, встрѣтить неудобства, при введеніи ихъ въ дѣйствіе. Исполнительная власть получила много новыхъ органовъ. Наконецъ власть охранительная получила самое широкое развитіе, не въ смыслѣ прежняго бумажнаго надзора, а дѣйствительной организаціи народныхъ силъ.

Ничего подобнаго не было уже въ центральныхъ учрежденіяхъ. Первымъ и непосредственнымъ результатомъ этой реформы было то, что ни генералъ-прокуроръ, ни сенатъ не могли уже имѣть дѣло съ жизненными вопросами страны, вліять на самую жизнь учрежденій. Общее направленіе администраціи, общій надзоръ за нею былъ порученъ системѣ намѣстниковъ и губернаторовъ, которые были представителями другихъ началъ. На долю прежняго надзора остается исключительно то, что можно назвать ближайшимъ надзоромъ, т.-е. преслѣдованіе частныхъ злоупотребленій и протесты по отдѣльнымъ случаямъ судебной практики. Мы видѣли, что эта часть, прежде имѣвшая такое значеніе подъ вліяніемъ дѣятельности фискаловъ, теперь выражается только въ формальномъ просмотрѣ журналовъ присутственныхъ мѣстъ, все болѣе и болѣе подпадающихъ вліянію намѣстниковъ [1]). Между тѣмъ система прокуроровъ тѣсно связывается съ лицомъ генералъ-прокурора, который считается ихъ непосредственнымъ начальникомъ, а они его „очами“, которыми онъ видитъ. Во всякомъ случаѣ они были единственными его орудіями, агентами въ мѣстномъ управленіи; разъ они были обречены на чисто формальную дѣятельность, на безплодную отписку, такой же характеръ должна была принять и приняла, дѣйствительно, дѣятельность генералъ-прокурора. Онъ, а вмѣстѣ съ нимъ и сенатъ, теряютъ то значеніе, которое мы изучили въ царствованіе Елизаветы Петровны. Жи-

---

[1]) Безграничное вліяніе намѣстниковъ скоро стало замѣтно и поражаетъ иностранцевъ, посѣщавшихъ Россію въ это время. Одинъ изъ нихъ говоритъ: l'Empire de Russie est divisé politiquement en 44 gouvernements militaires, confiés à des officiers généraux, investis de la plus grande autorité qui en imposent très souvent aux administrations civiles, et mettent leur volonté â la place de la loi... (Chantreau, Voyage philosophique etc. T. I, стр. 141).

вое, дѣятельное участіе въ администраціи ушло изъ столицы въ губерніи: въ столицѣ осталось одно формальное наблюденіе и канцелярская отписка.

Это былъ первый результатъ новаго учрежденія. Но за нимъ скрывалось другое и еще болѣе важное послѣдствіе. Реформа Екатерины была, въ сущности, перенесеніемъ коллегій изъ центра въ области, гдѣ они должны были оживиться новыми, удалявшимися туда элементами. Вмѣстѣ съ коллегіями удалилось туда и коллегіальное начало. Сосредоточенныя прежде въ столицѣ, съ сенатомъ во главѣ, коллегіи довольно удачно осуществляли мысль Петра и, при дальнѣйшемъ развитіи, могли бы распространить господство коллегіальнаго начала по всѣмъ сферамъ администраціи, какъ это началъ дѣлать и самъ преобразователь въ судебной части. Учрежденіе о губерніяхъ иначе рѣшило этотъ вопросъ: коллегіальное начало, поддерживаемое прежде совокупною дѣятельностью сената и другихъ высшихъ учрежденій, было раздѣлено, разбито, такъ сказать, на двѣ части. Одна изъ нихъ была перенесена въ губернію, гдѣ представляемое имъ начало должно было стушеваться предъ властью губернаторовъ, а въ столицѣ единственнымъ представителемъ этого начала остался сенатъ. Но что такое былъ сенатъ безъ коллегій? Сенатъ не имѣлъ самостоятельнаго значенія; онъ выдѣлился изъ коллегій, какъ высшее контролирующее, объединяющее и направляющее начало. Для усиленія этого начала, при немъ учреждена должность генералъ-прокурора. Отдѣляясь отъ коллегій, онъ, очевидно, лишался почвы и даже своего raison d'être. Что должно произойти съ высшимъ выраженіемъ какого-либо начала, когда самое начало отдѣлено отъ него, перенесено въ другую сферу, поставлено въ иныя условія, видоизмѣняется и наконецъ исчезаетъ подъ вліяніемъ иныхъ элементовъ? Если въ губерніи коллегіальное начало было подавлено значеніемъ новой охранительно-административной власти, въ столицѣ оно постепенно уступаетъ мѣсто новому министерскому началу. Такимъ образомъ, охранительная, контролирующая власть сдѣлалась невозможною въ центральныхъ учрежденіяхъ. Участіе ея въ законодательной власти было уже не такъ обширно, такъ что сенатъ не имѣлъ даже правъ, предоставленныхъ общему собранію палатъ. Близость монарха очевидно должна была сосредоточить всю эту дѣятельность въ его лицѣ. На долю центральныхъ учрежденій осталось, слѣдовательно, то, что императрица называетъ властью совершительной, и, дѣйствительно, съ этого времени наши центральныя учрежденія представляютъ сильнѣйшее развитіе исполнительной власти и даже организація ихъ складывается въ интересахъ этой одной власти. На основаніи французскаго правила, что agir est le fait d'un seul, учрежденія эти орга-

низуются чисто канцелярскимъ порядкомъ и съ этого времени можно уже говорить о русской бюрократіи въ западномъ смыслѣ этого слова. Два признака характеризуютъ это явленіе—уничтоженіе коллегій съ постепенною замѣною ихъ личными должностями и превращеніе генералъ-прокурора, если не въ перваго, то въ сильнѣйшаго министра.

Уничтоженіе коллегій началось и продолжалось по мѣрѣ того, какъ вводилось новое учрежденіе о губерніяхъ. Уже въ 1776 г., сенатскимъ указомъ приказано не подавать вѣдомостей изъ намѣстничествъ въ ревизіонъ-коллегію, такъ какъ для ревизіи счетовъ въ губерніяхъ учреждены казенныя палаты. Вслѣдствіе этого, занятія ревизіонъ-коллегіи ограничились ревизіею счетовъ тѣхъ учрежденій, которыя не были перенесены въ губерніи. Но и здѣсь ея дѣятельность была скоро ограничена, потому что ей запрещено разсматривать дѣла, подлежащія военной коллегіи. Затѣмъ всѣмъ коллегіямъ и канцеляріямъ было предписано, чтобы они по дѣламъ, касающимся внутреннихъ дѣлъ намѣстничествъ, сами собою ничего не производили, но сносились бы съ намѣстническимъ правленіемъ. Указъ этотъ состоялся, вслѣдствіе жалобы генералъ-губернатора Кречетникова, присланной имъ, на имя генералъ-прокурора, на дѣйствія мануфактуръ-коллегіи, которая, по жалобѣ одного фабриканта, велѣла наказать работниковъ, для чего они, безъ сношенія съ намѣстническимъ правленіемъ, были забраны въ Москву. Съ 1780 г. постепенно начинаютъ закрываться разныя мѣста прежняго управленія; такъ, постепенно уничтожены канцелярія надъ таможенными сборами, канцелярія строенія государственныхъ дорогъ, соляная контора, департаментъ, бывшій при юстицъ-коллегіи для судебныхъ дѣлъ остзейскихъ провинцій, С.-Петербургская монетная экспедиція; штатсъ-конторѣ въ С.-Петербургѣ данъ срокъ по 1 іюля 1781 г., а для Московской—сенату дозволено назначить срокъ, по своему усмотрѣнію. Вмѣстѣ съ тѣмъ, велѣно разобрать и привести къ окончанію дѣла въ слѣдующихъ коллегіяхъ: юстицъ, вотчинной конторѣ, конторѣ конфискаціи, камеръ-конторѣ, конторѣ экономіи, ямской канцеляріи, конторѣ главнаго магистрата и розыскной канцеляріи [1]). Въ 1785 г. уже императрица обнаруживаетъ намѣреніе закрыть всѣ ненужныя теперь коллегіи. Она приказываетъ освободить ихъ отъ лишнихъ дѣлъ съ

---

[1]) Въ 1783 г. уничтожена именнымъ указомъ (котораго нѣтъ въ П. С. З.), даннымъ на имя генералъ-прокурора, бергъ-коллегія, послѣ чего заводы и казенныя управленія были переданы казеннымъ палатамъ. Общее же управленіе этимъ вѣдомствомъ, по отношенію къ государственнымъ доходамъ, передано въ экспедицію о государственныхъ доходахъ, о значеніи которой будетъ сказано ниже.

тѣмъ, чтобы они могли покончить со старыми. Съ этою цѣлью она назначаетъ даже особенно довѣренныхъ лицъ, которымъ даетъ обширное полномочіе и власть надъ коллегіями съ тѣмъ, чтобы они скорѣе кончили лежащія въ нихъ дѣла. Такъ, въ юстицъ-коллегію назначенъ былъ дѣйствительный тайный совѣтникъ Козловъ, о которомъ императрица говоритъ въ указѣ, „что мы удостовѣрены, что онъ, по главному его надъ нею *начальству*, приложитъ усердное попеченіе, дабы та коллегія въ первой половинѣ будущаго, 1786 г., конецъ получила". Коллегія экономіи закрыта къ 1786 г. Ревизіонъ-коллегіи дозволено оставить одинъ департаментъ, для окончанія старыхъ счетовъ. Департаменту камеръ-коллегіи, бывшей главной соляной конторѣ, оставшимся для рѣшенія старыхъ дѣлъ, главному магистрату и проч. подтверждается о скорѣйшемъ окончаніи дѣлъ. Послѣ этого, именными указами постепенно закрыты: вотчинная коллегія, коллегія экономіи, юстицъ-коллегія, ревизіонъ-коллегія, т.-е. коллегіи, чрезъ которыя сенатъ вліялъ на ходъ мѣстной администраціи и общій ходъ государственныхъ дѣлъ [1]).

Параллельно уничтоженію коллегій, идетъ постепенно введеніе новыхъ губернскихъ учрежденій. Первая изъ губерній получила ихъ, кажется, Тверская. Эта дѣятельность прошла мимо сената; онъ не имѣлъ дѣйствительнаго участія ни въ образованіи губерній, ни въ распредѣленіи и росписаніи городовъ. Открытіе губерніи совершалось двумя актами. Во первыхъ, императрица избирала довѣренное лицо, обыкновенно то, которое предназначалось въ намѣстники и поручала ему объѣхать мѣстности, долженствовавшія войти въ составъ губерніи. Будущій намѣстникъ осматривалъ мѣстности, соображалъ ихъ этнографическое и географическое сродство и, взвѣсивъ на мѣстѣ всѣ обстоятельства, представлялъ лично императрицѣ объ удобствѣ или неудобствѣ предполагаемаго состава. Затѣмъ, слѣдовало самое открытіе губерніи, т.-е. учрежденіе присутственныхъ мѣстъ, росписаніе штатовъ, назначеніе должностныхъ лицъ. И въ томъ и въ другомъ случаѣ дѣятельность сената была незамѣтна. Предполагая открыть губернію и посылая кого нибудь для первоначальнаго ея осмотра, императрица только извѣщала его объ этомъ короткимъ указомъ. Напр., предполагая открыть Ярославскую губернію, императрица дала сенату слѣдующій указъ: „Мы, почитая за благо учредить вновь Ярославскую губернію, Всемилостивѣйше опредѣлили въ оную дѣйствительнаго тайнаго совѣтника Мельгунова въ должность генералъ-губернатора (намѣстника), поручивъ оную губернію, не

[1]) П. С. З. №№ 14505, 14732, 14833, 15074, 16273, 16307, 16399, 16419, 16629.

упуская времени, объѣхать, и по данному отъ насъ примѣрному росписанію оной на 12 уѣздовъ, на мѣстѣ удобность ихъ освидѣтельствовать, и какъ о семъ, такъ и какіе вновь города для приписанія къ нимъ уѣздовъ назначить нужно будетъ, намъ самолично представить". Въ этомъ смыслѣ и даже въ этой формѣ писались указы относительно прочихъ губерній. Подобнымъ же образомъ извѣщался сенатъ и о самомъ открытіи губерніи, причемъ на него возлагалась только обязанность опредѣлить къ мѣсту тѣхъ чиновниковъ, назначеніе которыхъ зависѣло отъ него. Затѣмъ, начинались его форменныя отношенія къ губернскому начальству, посылка указовъ, разсматриваніе отчетовъ и т. д. [1]).

Губернія все болѣе и болѣе заслонялась отъ Сената преобразованнымъ личнымъ началомъ, выразившимся въ губернской власти. И не только губернія, въ смыслѣ совокупности правительственныхъ учрежденій, — вмѣстѣ съ администраціей уходитъ изъ подъ вліянія сената и дворянское сословіе, которое теперь группируется вокругъ намѣстника и наполняетъ всѣ выборныя должности. Императрица, очевидно, хотѣла сдѣлать намѣстника средоточіемъ мѣстнаго дворянства. Онъ окруженъ блестящею свитою изъ молодыхъ дворянъ, въ его руки постепенно переходитъ надзоръ за направленіемъ, занятіями и службой дворянства. Герольдія, нѣкогда распорядительница служилаго сословія, постепенно сходитъ до простыхъ статистическихъ работъ о числѣ дворянства и дѣлается сборнымъ мѣстомъ дворянскихъ дипломовъ.

Лишенное коллегій и наполненное людьми, воспитавшимися въ канцеляріи, центральное управленіе быстро перешло подъ безусловное владычество министерскаго начала. Послѣ 1775 г. уже наглядно можно видѣть его безостановочное развитіе. Въ сенатѣ окончательно совершается развитіе двухъ соединенныхъ въ немъ началъ. Присутствіе, отдѣленное отъ мѣстной администраціи сильнымъ развитіемъ мѣстныхъ учрежденій и отъ важнѣйшихъ вопросовъ общегосударственнаго управленія—усиленіемъ министерскихъ должностей, сосредоточивается на единственномъ живучемъ въ немъ началѣ, гдѣ продолжало жить въ полной силѣ коллегіальное устройство,—на судебной дѣятельности. Здѣсь поддерживалась его живая и непосредственная связь съ мѣстными учрежденіями, какъ высшей судебной инстанціи; здѣсь является дѣйствительнымъ и плодотворнымъ самый

---

[1]) О ходѣ открытія новыхъ губернскихъ учрежденій, роли сената въ этомъ дѣлѣ и проч. см. П. С. З. №№ 14400, 14411, 14498, 14500, 14590, 14603, 14636, 14652, 14710, 14711, 14714 14786, 14787, 14792, 14793, 14880, 14908, 14967, 15004, 15227, 15228, 15229, 15241, 15245 и т. д.

прокурорскій надзоръ, сдѣлавшійся безплоднымъ въ другихъ частяхъ управленія. Словомъ, значеніе сената все болѣе и болѣе характеризуется его судебными занятіями. Административный элементъ все больше сводится къ механической, поверхностной дѣятельности.

Должность генералъ-прокурора выдѣляется, какъ мы сказали уже нѣсколько разъ, съ значеніемъ новымъ, министерскимъ; въ то же время онъ сохраняетъ свое положеніе, какъ часть коллегіи сената, но, очевидно, здѣсь дѣятельность и значеніе его раздѣляютъ судьбу этой коллегіи. Если она теряетъ правительственное значеніе и получаетъ судебный характеръ, то и генералъ-прокуроръ, какъ его часть, долженъ принять тоже значеніе. Вотъ почему, когда окончательно выработалось и сложилось министерское начало, выдѣлились отдѣльныя вѣдомства, сообразно роду ихъ занятій, генералъ-прокуроръ самъ собою превратился въ министра юстиціи и утратилъ, слѣдовательно, свое прежнее значеніе. Въ царствованіе Екатерины, впрочемъ, до этого превращенія было еще далеко. Напротивъ, поверхностному уму могло бы даже показаться, что значеніе его усилилось; одно вѣдомство за другимъ поручалось его непосредственному управленію. Но, всматриваясь въ дѣло глубже, нельзя не замѣтить, что это усиленіе власти генералъ-прокурора дѣлалось вовсе не съ цѣлію поднять его значеніе, а напротивъ, значеніе это послужило средствомъ основать управленіе на другихъ началахъ, чѣмъ тѣ, представителемъ которыхъ былъ сенатъ и генералъ-прокуроръ. Въ должности его происходитъ раздвоеніе. Какъ охранительное лицо, въ прежнемъ, коллегіальномъ смыслѣ этого слова, онъ соединенъ съ сенатомъ. Какъ глава различныхъ частей управленія, онъ представляется министромъ въ новомъ смыслѣ. Первый изъ этихъ элементовъ продолжаетъ свое независимое существованіе, превращая постепенно генералъ-прокурора въ министра юстиціи. Второй поднялъ на время его значеніе, но, впослѣдствіи, выразившись въ учрежденіи министерствъ, показалъ, что генералъ-прокуроры служили вовсе не своему дѣлу.

Разграниченіе вѣдомствъ начинаетъ теперь опредѣляться положеніемъ лицъ, завѣдывающихъ ими. Три государственныя коллегіи: воинская, адмиралтейская и иностранная окончательно выдѣляются, какъ особыя части управленія; воинская коллегія организуется окончательно, получая право суда и собственнаго финансоваго управленія [1]). Съ этого времени встрѣчаются постоянно указы, посылаемые отъ ея имени, безъ малѣйшаго признака предварительнаго сношенія

---

[1]) П. С. З. №№ 14577, 14732, 15041, 15225, 15235, 15258, 15368, 15754, 16372, и многіе другіе.

съ сенатомъ. Многіе отдѣльные вопросы управленія поручаются окончательно довѣреннымъ лицамъ, съ непосредственнымъ подчиненіемъ ихъ императрицѣ. Система эта не имѣетъ еще ничего органическаго, порученія эти даются случайно по способностямъ того или другого лица, которыя императрица такъ умѣла разгадывать. Единственнымъ организующимъ началомъ въ этомъ отношеніи былъ генералъ-прокуроръ, вокругъ котораго сгруппировались постепенно тѣ части управленія, завѣдываніе которыми сосредоточивалось въ сенатѣ, а послѣ въ первомъ его департаментѣ. Во первыхъ, финансовая администрація окончательно перешла въ его завѣдываніе. Выдача денегъ, вопросы о бюджетѣ, отчетность сосредоточиваются у него. Постоянно встрѣчаются указы на его имя объ отпускѣ суммъ на тотъ или другой предметъ управленія.

Отчетность по различнымъ сборамъ возбуждается имъ, и онъ же разсматриваетъ отчеты, требуя сенатскихъ указовъ только для понужденія о скорѣйшей присылкѣ вѣдомостей и взысканія доимокъ. Напримѣръ, сенатскій указъ 5 октября 1776 г. говоритъ, что правительствующему сенату г. генералъ-прокуроръ письменно предлагалъ, что изъ полученныхъ въ сенатъ вѣдомостей усмотрѣно имъ, что на откупщикахъ состоитъ много недоимки... почему и предложилъ объ учиненіи вновь строгаго и такого опредѣленія, „дабы не на перепискахъ только, но въ самомъ дѣлѣ помянутая доимка взыскана была". Доклады по акцизамъ и другимъ сборамъ дѣлались имъ лично, сенатъ получалъ только указы, основанные на этихъ докладахъ и объявляемые тѣмъ же генералъ-прокуроромъ. Императрица постоянно обращается къ нему по всѣмъ финансовымъ дѣламъ. Письма ея, помѣщенныя въ Смирдинскомъ собраніи ея сочиненій и въ Русскомъ Архивѣ за 1865 г., наполнены такими приказаніями: „князь Александръ Алексѣевичъ, прикажите сдѣлать для меня точный и ясный реестръ доходовъ и расходовъ имперіи и приписать къ каждой статьѣ, гдѣ въ которомъ мѣстѣ явствуетъ, о подробныхъ расходахъ и доходахъ". „Сдѣлайте точную и ясную о доходахъ и расходахъ имперіи записку и привезите ко мнѣ и т. д.". Сосредоточеніе финансовой администраціи въ его рукахъ усиливается около 1780 г. Въ этомъ году ему, кромѣ внутреннихъ финансовыхъ вопросовъ, поручены также всѣ денежные переводы въ иностранныя державы, впредь до учрежденія должности государственнаго казначея. „Въ соблюденіе казенной пользы, говоритъ указъ, при случающихся ежечастно платежахъ внѣ государства, и во отвращеніе, по возможности, повода изъ того къ униженію курса, мы признали за благо всѣ переводы казенные соединить въ управленіе одной особы, на которую могли бъ мы съ полною довѣренностію въ семъ дѣлѣ поло-

житься и т. д.“. Исключенiе не сдѣлано даже для кабинета Ея Императорскаго Величества. Въ 1781 г., наконецъ, финансовая часть получила особенную организацiю подъ управленiемъ генералъ-прокурора. Вслѣдствiе указа 1780 г. октября 24, князь Вяземскiй подготовилъ докладъ о порученiи казеннаго управленiя 4 экспедицiямъ, гдѣ должно было сосредоточиться какъ все управленiе доходами и расходами, передвиженiе и поступленiе суммъ, такъ и ревизiя счетовъ и храненiе остаточныхъ суммъ. Экспедицiи эти должны были сосредоточить въ себѣ всѣ прежнiя установленiя, основанныя съ цѣлiю поручить финансовое дѣло одному лицу. Такъ, за нѣсколько времени до новаго учрежденiя, въ 1779 г., при сенатѣ учреждена особенная ревизiя счетовъ, которою и занимался генералъ-прокуроръ. Сюда должны были поступать изъ казенныхъ палатъ отчеты о всѣхъ штатныхъ расходахъ и присылаться остаточныя суммы, для которыхъ было учреждено особое казначейство, зависѣвшее отъ экспедицiи. Значенiе этой экспедицiи и казначейства усилилось съ уничтоженiемъ штатсъ-конторы, гдѣ прежде были сосредоточены вопросы о движенiи суммъ. Докладъ князя Вяземскаго удостоился Высочайшаго утвержденiя, и съ этого времени, въ теченiи всего царствованiя Екатерины, онъ стоялъ во главѣ финансоваго управленiя. Собственно говоря, образованiе четырехъ экспедицiй дѣлалось въ виду учрежденiя должности государственнаго казначея, но на это мѣсто никто не былъ назначенъ и управленiе ими было поручено генералъ-прокурору. Этотъ особенный характеръ порученiя доказывалъ, что императрица сама смотрѣла на усиленiе значенiя этой должности какъ на переходную мѣру, нужную для осуществленiя болѣе отдаленныхъ цѣлей. Какъ бы то ни было, но съ этого времени финансовая администрацiя совершенно почти отдѣляется отъ сената. Въ томъ же году, онъ представилъ докладъ о взысканiи съ купечества одного процента съ капитала безъ различiя вѣроисповѣданiй. Утверждая этотъ докладъ именнымъ указомъ, императрица говоритъ: „возвращая изъясненiе, Намъ отъ васъ поданное, о книгахъ для записки прихода и расхода казенныхъ доходовъ разнаго званiя до изданiя новыхъ установленiй о всей казенной части, Мы токмо находимъ нужнымъ дать вамъ примѣтить и т. д.“. Вслѣдъ за тѣмъ мы находимъ подробную, Высочайше утвержденную, записку генералъ-прокурора о всей финансовой администрацiи. Здѣсь находятся постановленiя о вѣдѣнiи казеннымъ палатамъ всѣхъ казенныхъ сборовъ, о подачѣ отчетовъ о суммахъ на строенiя, въ намѣстничества отпускаемыя, о пересылкѣ казенныхъ денегъ по почтѣ и о посылкѣ управляющему казенными экспедицiями въ губернскiя правленiя и казенныя палаты предложенiй по дѣламъ, касающимся до этихъ экспедицiй

и т. д. Вмѣстѣ съ этимъ, утвержденъ былъ и другой его докладъ о порядкѣ дѣлопроизводства въ казенныхъ палатахъ. Представляя императрицѣ доклады о порядкѣ управленія казенною частію, онъ слѣдитъ за исполненіемъ этихъ предписаній. По его предложенію, сенатъ подтверждаетъ о своевременномъ представленіи вѣдомостей и объ отсылкѣ денежныхъ суммъ по казеннымъ мѣстамъ, куда слѣдуетъ. Для полнаго объединенія финансовой администраціи, всѣ вѣдомства подчинены генералъ-прокурору или зависящимъ отъ него лицамъ. Такъ, въ синодѣ завѣдываніе денежными суммами поручено оберъ-прокурору синода, а въ синодальной конторѣ—прокурору ея, съ обязанностію представлять отчеты генералъ-прокурору. Экспедиціи же свидѣтельства счетовъ поручено ревизованіе вѣдомостей гвардейскихъ полковъ. По предложенію генералъ-прокурора, состоялся сенатскій указъ, что весь сборъ за продажу гербовой бумаги долженъ былъ поступать въ остаточное казначейство, которое должно было доносить экспедиціи о государственныхъ доходахъ, по мѣрѣ поступленія этихъ суммъ. Онъ же предлагаетъ правила о взысканіи недоимокъ [1]), о правилахъ отпусканія штатному казначейству суммъ въ духовныя мѣста; о производствѣ пенсіоновъ духовнымъ особамъ наравнѣ съ свѣтскими, по прошествіи каждой трети. Ему поручается исполненіе именного указа о назначеніи въ губерніи суммъ на непредвидѣнные расходы, подъ названіемъ экстраординарныхъ. Ежегодно, при предложеніяхъ своихъ, онъ разсылаетъ въ губернскія правленія и казенныя палаты росписанія о доходахъ и расходахъ. Въ 1782 г. уничтожена учрежденная при коллегіи иностранныхъ дѣлъ публичная экспедиція, гдѣ была сосредоточена хозяйственная администрація коллегіи. Здѣсь, между прочимъ, императрица подтверждаетъ свое повелѣніе о сохраненіи остатковъ разныхъ суммъ на департаментъ иностранныхъ дѣлъ, опредѣленныхъ въ пользу того департамента, „и какъ многіе расходы на тѣ остатки сложены, то коллегія иностранныхъ дѣлъ долженствуетъ снестися съ нашимъ... генералъ-прокуроромъ..., дабы тѣмъ расходамъ изъ тѣхъ же остатковъ удовлетворяемо было“. Императрица, слѣдовательно, желаетъ, чтобы каждое вѣдомство не выходило изъ своего бюджета и лучшимъ средствомъ къ этому считаетъ наблюденіе одного довѣреннаго лица, какимъ и явился генералъ-прокуроръ. Вслѣдъ затѣмъ, по его предложенію, изданъ былъ сенатскій указъ о приведеніи источниковъ государствен-

---

[1]) П. С. З. №№ 14494, 14515, 14745, 14957, 15007, 15074, 15075, 15076, 15039, 15108, 15120, 15130, 15140, 15141, 15151, 15163, 15173; о дѣятельности генералъ-прокурора по дѣлу взысканія недоимокъ, см. №№ 15183, 15184, 15185, 15194, 15240, 15248, 15254.

ныхъ по каждой губерніи въ извѣстность и сочиненіи окладныхъ книгъ. Казеннымъ палатамъ постоянно поручается наблюдать за цѣлостію государственныхъ доходовъ и означать въ вѣдомостяхъ, которыя они обязаны ежегодно присылать въ экспедицію государственныхъ доходовъ, свидѣтельствованы ли счеты уѣздныхъ казначействъ; генералъ-прокуроръ составляетъ и подноситъ на Высочайшее утвержденіе наставленіе уѣзднымъ казначеямъ. Усмотрѣвъ изъ вѣдомости, поданной ей княземъ Вяземскимъ, что доходы поступаютъ въ казну медленно, императрица строго подтверждаетъ всѣмъ намѣстникамъ заботиться о скорѣйшемъ поступленіи этихъ доходовъ. Первоначальное финансовое его значеніе постепенно расширяется до вопросовъ вообще государственнаго хозяйства. Стоя, чрезъ государственныя экспедиціи, во главѣ казенныхъ палатъ, онъ естественно получилъ большое вліяніе на всѣ дѣла, постепенно поступавшія въ ихъ вѣдѣніе [1]). Такъ таможенные сборы, распредѣленные между казенными палатами, поступили также въ его распоряженіе. Съ упраздненіемъ канцеляріи опекунства иностранныхъ колонистовъ и предоставленіемъ ихъ въ управленіе также казенныхъ палатъ, вліяніе генералъ-прокурора распространилось и на эту отрасль дѣлъ. Точно тоже случилось и по упраздненіи бергъ-коллегіи, о которомъ сказано выше. Имѣя, такимъ образомъ, послушные ему органы въ мѣстной администраціи, генералъ-прокуроръ старался ограничить посредствомъ ихъ произвольное распоряженіе казенною собственностію. Онъ (въ формѣ сенатскаго указа) издаетъ правила о сборѣ подушныхъ денегъ съ крестьянъ и составленіи имъ вѣдомостей и окладныхъ книгъ, запрещаетъ отсылать казенныя деньги изъ намѣстническаго управленія и подчиненныхъ ему мѣстъ, безъ свѣдѣнія казенныхъ палатъ, заботится объ искорененіи злоупотребленій по винной части и поручаетъ намѣстническимъ правленіямъ наблюдать за искорененіемъ корчемства. Ревизія и важный вопросъ о народонаселеніи также поступилъ въ вѣдомство палатъ, а, слѣдовательно, и подъ прямую зависимость генералъ-прокурора. Вслѣдствіе этого, встрѣчаются важныя мѣры относительно передвиженія народонаселенія, состоявшіяся по его предложенію. Напр., всѣмъ казеннымъ палатамъ предписано было, чтобы онѣ не давали позволенія однодворцамъ на переходъ изъ одной губерніи въ другую. По его же предложеніямъ, разрѣшались многіе важные вопросы о подушной подати [2]).

Монетное дѣло также не замедлило поступить въ его вѣдомство.

---

[1]) П. С. З. №№ 15255, 15266, 15272, 15342, 15361, 15457, 15384, 15864.

[2]) П. С. З. №№ 15383, 15822, 15897, 16280, 16263, 16631, 16787, 15288.

Многіе указы прямо указываютъ, что все монетное дѣло было поручено ему. Мы встрѣчаемъ указы, данные на его имя, о способахъ уничтоженія долга, имѣющагося на казначействахъ и кабинетѣ, чрезъ обращеніе на то разныхъ суммъ, и дѣланіи впредь на монетномъ дворѣ половины рублевой и половины серебряной мелкой монеты. Онъ получаетъ предписаніе о передѣлѣ всей легковѣсной монеты, сколько ея окажется въ казенныхъ палатахъ и другихъ мѣстахъ; объ умноженіи на имѣющихся монетныхъ дворахъ передѣла мѣди и о заведеніи новыхъ монетныхъ дворовъ. Ему принадлежитъ Высочайше утвержденный докладъ о передѣлѣ мѣдной монеты въ Екатеринбургѣ [1]).

Еще любопытнѣе значеніе генералъ-прокурора въ тѣхъ вопросахъ финансоваго управленія, которые какъ бы были предоставлены въ безусловное распоряженіе сената, какъ, напр., вопросъ о винномъ промыслѣ. Подписывая на прошеніяхъ просителей, что промыселъ этотъ вѣдаетъ сенатъ, императрица въ тоже время за всѣми дѣлами по винной продажѣ обращалась къ генералъ-прокурору. Изъ современныхъ извѣстій видно, что за всѣ безпорядки, случавшіеся въ этомъ управленіи, императрица взыскивала съ него. Въ запискахъ Храповицкаго встрѣчаются весьма любопытныя свѣдѣнія объ этомъ. Недовольная раздачею винокуренныхъ заводовъ, императрица сдѣлала жестокій выговоръ кн. Вяземскому и оберъ-прокурору Сухареву, съ приказаніемъ послѣднему, вмѣстѣ съ оберъ-секретаремъ Полѣновымъ, представить объясненіе по этому дѣлу.

Извѣстіе это [2]) не изолированный случай. Въ самой дѣятельности сената можно видѣть, что учрежденіе это превратилось въ простого совершителя контрактовъ на подряды и откупа, а что дѣйствительное управленіе сосредоточилось у генералъ-прокурора. Зависимость эта объясняется еще тѣмъ, что винное управленіе, прежде сосредоточенное въ столицѣ, теперь было распредѣлено между казенными палатами, по всѣмъ финансовымъ вопросамъ зависѣвшими отъ ген.-прокурора. Онъ разрѣшаетъ (конечно, въ формѣ сенатскаго указа) затрудненія, возникающія въ казенныхъ палатахъ, при примѣненіи той или другой части виннаго устава, составляетъ наставленіе экспедиціи, прибавленной въ казенныя палаты для успѣшнѣйшаго произ-

---

[1]) П. С. З. №№ 16410, 16600, 16601, 16622 и т. д.; вообще о дѣятельности генералъ-прокурора по финансовымъ дѣламъ ср. №№ 15469, 15471, 15474, 15484, 15491, 15526, 15528, 15544, 15608, 15613 и проч.

[2]) См. записки Храповицкаго 1788 г., янв. 30: „Мыли голову генералъ-прокурору и оберъ-прокурору Сухареву за раздачу винокуренныхъ заводовъ“. О томъ же П. С. З. № 16642.

водства по части соляной и винной. Казеннымъ палатамъ было предписано доносить о неисправныхъ поставщикахъ вина и о мѣрахъ противъ нихъ принятыхъ ежемѣсячно, прямо въ экспедицію о государственныхъ доходахъ. При приведеніи въ дѣйствіе вновь устроенныхъ казенныхъ винокуренныхъ заводовъ, императрица предписываетъ „на всѣ исправленія по заводамъ и на снабденіе капиталами, для ежегодной выкурки на оныхъ 1500000 ведръ вина, исчисленные 2282337 р. с. отпустить изъ общихъ государственныхъ доходовъ, по росписанію нашего генералъ-прокурора". Можно принять за общее правило, что бо́льшая часть сенатскихъ распоряженій по этому предмету дѣлалась или вслѣдствіе именныхъ указовъ, утверждавшихъ мемуары генер.-прокурора или по непосредственному предложенію этого сановника. Таковъ, напр., сенатскій указъ о допущеніи къ казеннымъ подрядамъ и откупамъ тѣхъ только купцовъ, чиновъ не имѣющихъ, которые пользуются купеческимъ правомъ и состоятъ въ гильдіяхъ, и другой указъ, о запрещеніи винокуренія въ Полоцкой губерніи, по случаю недостатка въ хлѣбѣ. Иногда новый указъ по винной части давался просто на имя генералъ-прокурора, объявлявшаго его сенату и, затѣмъ, немедленно распоряжавшемуся объ исполненіи его, чрезъ посредство казенныхъ палатъ и четырехъ экспедицій.

Соляное управленіе, съ повсемѣстнымъ введеніемъ казенныхъ палатъ, стало еще въ большую зависимость отъ генералъ-прокурора. Въ уставѣ о соли, обработанномъ генералъ-прокуроромъ и Т. С. Хитрово, встрѣчается слѣдующее мѣсто: „Всѣ слѣдующія изъ сего распоряженія учинить отъ сената, держася непремѣнно точной силы устава о соли, если же потребны будутъ сверхъ означенной выше суммы соляной еще въ прибавокъ деньги на устроеніе сея части, то сдѣлавъ по сему исчисленіе, представить нашему генералъ-прокурору, *по управленію имъ государственными доходами....*" Такимъ образомъ, дѣятельность сената была отстранена по двумъ важнымъ вопросамъ солянаго управленія. Новый уставъ, которымъ императрица весьма дорожила и отчасти гордилась, былъ составленъ безъ его содѣйствія, и въ тоже время каждое измѣненіе въ подробностяхъ управленія фактически зависѣло отъ усмотрѣнія одного генералъ-прокурора, такъ какъ всякая изъ этихъ перемѣнъ была связана съ вопросомъ о государственномъ бюджетѣ, на который сенатъ не имѣлъ уже ни малѣйшаго вліянія. Дѣйствительно, онъ уже не вмѣшивается въ эти подробности и перемѣны. Жалованье казеннымъ приставамъ при соляныхъ магазинахъ опредѣлено непосредственно императрицей, по докладу генералъ-прокурора. Такимъ же путемъ опредѣленъ штатъ чиновниковъ и надсмотрщиковъ при саратовскихъ магазинахъ и низовой соляной конторѣ. Множество другихъ распоряженій дѣлалось

не иначе, какъ по предложенію генералъ-прокурора. Императрица, очевидно, не желала давать слишкомъ много простору сенатской дѣятельности въ важномъ, по тому времени, соляномъ дѣлѣ. Иногда воспоминаніе о прежнихъ временахъ, когда онъ безусловно распоряжался имъ, вызывало ироническія ея замѣчанія. Храповицкій разсказываетъ, что однажды онъ былъ позванъ для чтенія сенатскаго доклада о росписаніи солей по губерніямъ. Императрица замѣтила при этомъ, что ельтонская соль народомъ не любима, и что, несмотря на это, П. И. Шуваловъ, ее повсюду вводить хотѣлъ, уничтожая многія варницы для своей выгоды; „я велѣла старые промыслы возобновить, старорусскіе, балахнинскіе и проч. Непремѣнны и справедливы правила въ уставѣ о соли: „elles sont si justes, qu'on y reviendra toujours“ [1]).

Горнозаводская промышленность, какъ одинъ изъ предметовъ вѣдомства казенныхъ палатъ, составила одну изъ обширныхъ отраслей дѣятельности генералъ-прокурора [2]). Впрочемъ, князь Вяземскій, обремененный работою по различнымъ частямъ управленія, кажется, раздѣлилъ труды по этой части съ своими оберъ-прокурорами. По крайней мѣрѣ большинство сенатскихъ указовъ по этому предмету дѣлались извѣстнымъ уже оберъ-прокуроромъ Сухаревымъ, по распоряженію (или, какъ тогда говорили, по *ордеру*), или съ *дозволенія* генералъ-прокурора. Рѣдкія изъ предложеній вышли непосредственно отъ князя Вяземскаго. Распоряженія объ управленіи крестьянами, приписанными къ разнымъ заводамъ, о распредѣленіи заводовъ между разными намѣстничествами, по удобствамъ ихъ географическаго положенія, о правилахъ выплавки чугуна и выковки желѣза подъ надзоромъ казенныхъ палатъ, объ опредѣленіи цѣнности различныхъ сортовъ выковываемаго желѣза, о порядкѣ доставленія вѣдомостей о желѣзѣ и вырученныхъ за него деньгахъ изъ казенныхъ палатъ въ горную экспедицію, о задѣльной платѣ вольныхъ заводскихъ рабочихъ, образовались этимъ путемъ. Къ нему обращаются различныя вѣдомства, имѣющія надобность въ желѣзѣ. По его представленію, императрица предписала о пріобрѣтеніи мѣдноплавильныхъ заводовъ въ казну, причемъ при государственномъ ас-

---

[1]) Храповицкій, ibid. Ноября 13. О дѣятельности ген.-прок. въ соляномъ и винномъ управленіяхъ П. С. З. №№ 15325, 15363, 15174, 15190, 15222, 15337, 15338, 15396, 15475, 15509, 15511, 15543, 15560, 15571, 15585, 15608, 16010, 16015, 16016, 16026, 16051, 16094, 16125, 16184, 16218, 16319, 16644, 16643, 16736, 16742 п. 6, 16838, 16912 и т. д.

[2]) Какъ начальника экспедиціи о госуд. доход., гдѣ состояла и экспедиція горныхъ дѣлъ, см. выше.

сигнаціонномъ банкѣ учреждена особая экспедиція о мѣдной монетѣ [1]).

Банкъ этотъ, одно изъ важнѣйшихъ нововведеній Екатерины, былъ также порученъ въ вѣдомство генералъ-прокурора. Около 1789 г., князь называется уже длиннымъ титуломъ господина дѣйствительнаго тайнаго совѣтника генералъ-прокурора, государственнаго ассигнаціоннаго банка главнаго директора и кавалера (см., напр., П. С. З. № 16838).

Неизвѣстно, по какому случаю императрица соединила это званіе съ безъ того трудною должностію генералъ-прокурора. Храповицкій, подобно многимъ, не любившій Вяземскаго, выставляетъ это какъ милость, доставленную ему Безбородкой, въ видахъ прибавки жалованья [2]). Гораздо больше есть основаній думать, что императрица желала сосредоточить все финансовое управленіе въ однихъ рукахъ и воспользоваться способностями и опытностію генералъ-прокурора, который въ теченіи всего ея царствованія занимался этимъ дѣломъ, для осуществленія предположеній ея о поддержаніи кредита падавшихъ уже ассигнацій. Что банкъ находился дѣйствительно въ незавидномъ положеніи, и что Вяземскій ясно видѣлъ, въ чемъ дѣло, видно изъ записокъ того же Храповицкаго, которому поручено въ томъ же году съѣздить къ больному уже князю, „поговорить, не огорчая больного, что тѣснота велика у банка, и нельзя ли умножить выпускъ мелкихъ ассигнацій“.

Не одна только финансовая часть была поручена способному генералъ-прокурору. Казеннымъ палатамъ, а, слѣдовательно, и подъ его вѣдомство, отдавались иногда совершенно посторонніе предметы. Въ 1783 г. всѣ находящіяся въ Московской губерніи казенныя и публичныя зданія были отданы въ вѣдомство казенной палаты. Самому Вяземскому давались иногда порученія, имѣвшія отдаленное сродство съ его должностію. У императрицы былъ весьма уважаемый ею генералъ-инженеръ Бауръ; подъ его вѣдомствомъ находились разныя постройки, пути сообщенія сухопутные и водяные и т. п. предметы. Послѣ его смерти, всѣ находившіяся въ его вѣдомствѣ дѣла и коммиссіи были распредѣлены между нѣсколькими лицами— адмираломъ Грейгомъ, г. фельдмаршаломъ Чернышевымъ и княземъ

---

[1]) П. С. З. №№ 15335, 15885, 15895, 15957, 16031, 16692, 16734, 16957, также 15923, 15958, 15972, 16021, 16032, 16066, 16243, 16459, 16461.

[2]) Храповицкій, ibid., 1789 г., 4 мая. „Письмо кн. Вяземскаго къ графу Безбородкѣ; съ благодарностію принимаетъ мѣсто графа Шувалова въ ассигнаціонномъ банкѣ и коммиссіи о дорогахъ: ему столовыхъ еще 6 т. Предписано, чтобъ обще съ графомъ Воронцовымъ, гр. Безбородкомъ и Заводовскимъ кончить предположенія Шувалова, и особенно изъяснить мысли свои о приведеніи въ кредитъ ассигнацій“.

Вяземскимъ. Но особенно обращаетъ на себя вниманіе почтовое управленіе, которое съ давняго времени по частямъ поручалось императрицею то генералъ-прокурору, то графу Шувалову, то Безбородкѣ, а иногда и коммиссіи, составленной изъ этихъ трехъ лицъ. Кажется, впрочемъ, что мѣстные пути сообщенія состояли преимущественно подъ вліяніемъ генералъ-прокурора, что видно изъ нѣсколькихъ указовъ, гдѣ, по его представленію, дѣлаются различныя распоряженія о способѣ содержанія почтовыхъ трактатовъ по губерніямъ, причемъ, губернскимъ правленіямъ и стряпчимъ поручено наблюденіе за ихъ исправностью. Но и государственныя дороги заводились иногда чрезъ его посредство; напр., Нарвскій почтовый трактатъ и почта въ Константинополь чрезъ Бендеры, Яссы и Букарестъ, причемъ въ указѣ сказано, что сей почтамтъ, „чрезъ почтовый департаментъ долженствуетъ давать надлежащій отчетъ въ издержкахъ своихъ экспедиціи свидѣтельства счетовъ по государству, въ вѣдѣніи вашемъ (генералъ-прокурора) состоящей“ [1]). Наконецъ, послѣ смерти графа Шувалова, въ его вѣдѣніе поступила коммиссія о государственныхъ дорогахъ въ полномъ ея составѣ. Вмѣстѣ съ этимъ, подъ его распоряженіемъ состоятъ дѣла духовныя иновѣрцевъ и инородцевъ; учрежденіе духовныхъ управленій, разрѣшеніе недоумѣній, возникающихъ въ этомъ управленіи, и, наконецъ, самый знаменитый указъ Екатерины о терпимости всѣхъ вѣроисповѣданій въ предѣлахъ Россійской имперіи—все это прошло чрезъ его руки и отчасти дѣлалось по его инціативѣ [2]).

Таковы были дѣла, гдѣ генералъ-прокуроръ являлся съ чисто министерскимъ характеромъ, гдѣ сенатъ обреченъ былъ на чисто пассивную роль. Изъ перечисленныхъ занятій генералъ-прокурора можно замѣтить, что въ его лицѣ соединялось званіе и министра финансовъ и государственнаго хозяйства, или, какъ онъ былъ названъ при первомъ учрежденіи министерствъ, министра внутреннихъ дѣлъ, словомъ, его дѣятельность замѣнила въ столицѣ учрежденіе камеръ-коллегіи и штатсъ-конторы, точно также какъ въ областяхъ занятія этихъ двухъ учрежденій были сосредоточены въ казенныхъ палатахъ. Независимо отъ этого, высшія финансовыя учрежденія, учрежденныя въ послѣднія два царствованія, также вошли въ кругъ его занятій, какъ, напр., государственный ассигнаціонный банкъ. Въ отношеніи ревизіи суммъ и вѣдомостей, всѣ вѣдомства подчинялись ему, не исключая академіи наукъ (П. С. З. № 15647) [3]).

---

[1]) П. С. З. №№ 15317, 15339, 15386, 15767, 15668, 15127, 15419.

[2]) П. С. З. №№ 15326, 15356, 13996, 15666, 15626, 17010, 17099, 17146, 17168.

[3]) Замѣчателенъ также докладъ, составленный княземъ Вяземскимъ и директоромъ академіи наукъ Домашневымъ объ отправленіи отъ академіи наукъ трехъ экспедицій для астрономическихъ наблюденій. П. С. З. № 15128.

Но также сильно было вліяніе его и по тѣмъ вопросамъ, гдѣ сенатъ сохранилъ свою самостоятельность, гдѣ, слѣдовательно, генералъ-прокуроръ являлся съ прежнимъ своимъ значеніемъ, какъ часть коллегіальнаго учрежденія—въ судѣ. И сюда начало уже проникать то вліяніе, которое впослѣдствіи превратило эту важную отрасль въ министерское почти учрежденіе и изгнало фактически значеніе коллегіальнаго обсужденія, признаннаго необходимымъ самимъ правительствомъ по судебной части. Значительная часть указовъ сената, касательно различныхъ способовъ толкованія и примѣненія закона предложены въ сенатѣ или имъ лично, или чрезъ имѣвшихъ отъ него порученія оберъ-прокуроровъ. Мы, конечно, не станемъ перечислять всѣхъ этихъ указовъ, но обратимъ вниманіе лишь на важнѣйшіе. Таковы указы о порядкѣ наказанія за кражу ниже 25 р. с., о неотсыланіи изъ верхнихъ судовъ въ нижніе уголовныхъ дѣлъ, для пополненія недостатковъ въ производствѣ ихъ, о запрещеніи консуламъ иностранныхъ державъ принимать и записывать у себя обязательства между иностранными и россійскими подданными, о взносѣ уголовныхъ дѣлъ на ревизію изъ верхнихъ судовъ въ уголовныя палаты и въ томъ случаѣ, когда верхніе суды уменьшили или вовсе освободили подсудимаго отъ положеннаго ему наказанія. Эта мѣра, конечно, была издана съ цѣлію усилить надзоръ сената и правительственныхъ органовъ за дѣятельностію судовъ, основанныхъ на земскомъ началѣ. Извѣстно, что изъ земскихъ элементовъ учрежденіе о губерніяхъ образовало двѣ судебныя инстанціи, нижніе суды и расправы и верхніе суды и расправы. Палаты же являлись чисто правительственнымъ установленіемъ. Далѣе, сюда относятся указы о производствѣ дѣлъ, относящихся до преступленія должностей, въ палатахъ уголовнаго суда, а не въ нижнихъ судахъ, о незабираніи къ допросамъ людей безъ земскаго исправника, о присылкѣ въ сенатъ изъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ вѣдомостей о службѣ, объ удостоившихся представленія къ ордену св. Владиміра и т. д. [1]).

Пользуясь такимъ значеніемъ по всѣмъ отраслямъ управленія, генералъ-прокуроръ не забылъ своихъ отношеній къ сенату; старая коллегіальная связь была еще слишкомъ сильна, чтобы генералъ-прокуроръ смотрѣлъ на себя исключительно, какъ на власть *совершительную*; въ его должности еще чувствовались остатки власти охранительной. И не только остатки, но такая доля этой власти, что и въ этомъ отношеніи онъ способствовалъ разложенію сената. Мы видѣли, что подъ именемъ власти охранительной въ русскихъ учре-

---

[1]) П. С. З. №№ 15483, 15519, 15499, 15539, 15565, 15650, 15587 и т. д.

жденіяхъ разумѣлись тѣ учрежденія, которыя вліяли на всѣ части управленія, для поддержанія вездѣ законности и порядка. Высшимъ выраженіемъ этой власти былъ сенатъ. Онъ не былъ судебнымъ мѣстомъ, въ строгомъ смыслѣ этого слова; но къ нему, какъ къ верховному защитнику правосудія, доходили жалобы на несправедливыя рѣшенія. Онъ не былъ чисто административнымъ мѣстомъ, но ему принадлежала власть общаго направленія и контроля всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстъ. Коллегіальный составъ охранительной власти, при участіи и посредствѣ генералъ-прокурора, держался во все время владычества сената. Но, съ образованіемъ новаго и энергическаго охранительнаго начала въ лицѣ намѣстниковъ, съ постепеннымъ выдѣленіемъ сената, какъ исключительно судебнаго мѣста, остатки охранительной власти сосредоточиваются въ лицѣ генералъ-прокурора. Должно сознаться, что, при тогдашнемъ положеніи дѣлъ, это было единственнымъ средствомъ поддержать вліяніе центральныхъ учрежденій въ губерніяхъ. Этимъ сознаніемъ своего новаго значенія можно объяснить его попытки подчинить губерніи, гдѣ болѣе и болѣе развивалась безотвѣтственная власть намѣстниковъ, нѣкоторому контролю сената. Два пути представлялись ему для достиженія этой цѣли. Во первыхъ, онъ могъ чрезъ сенатъ ограничить вліяніе губернаторовъ на чиновниковъ, служащихъ подъ ихъ начальствомъ; какъ ни слабо было бы это противодѣйствіе, но всетаки оно хотя нѣсколько уменьшило бы безграничное вліяніе намѣстниковъ на провинціальную службу и дало бы возможность удержать за нею прежній государственный характеръ. Вслѣдствіе этого, по его предложенію, издается рядъ сенатскихъ указовъ о представленіи намѣстническимъ и губернскимъ правленіями въ сенатъ объ увольненіи въ отпускъ совѣтниковъ, губернскихъ стряпчихъ, ассессоровъ и даже городничихъ. Строго воспрещается имъ увольнять отъ должностей чиновниковъ, выбираемыхъ отъ дворянства, до истеченія трехълѣтняго срока. Но самымъ дѣйствительнымъ средствомъ сдерживать намѣстническую часть въ должныхъ предѣлахъ, это было поддерживать въ губерніи то начало, котораго и самъ генералъ-прокуроръ былъ представителемъ въ столицѣ, т.-е. должность и значеніе прокуроровъ. Дѣйствительно, генералъ - прокуроръ заботится объ истолкованіи и дѣйствительномъ приложеніи къ дѣлу тѣхъ средствъ, какія предоставлены прокурорамъ и стряпчимъ для надзора за теченіемъ дѣлъ въ присутственныхъ мѣстахъ имперіи. Онъ старается, по возможности, доставить имъ независимое положеніе. Такъ, постоянно подтверждается, чтобы на прокуроровъ не принимали подозрѣнія, чтобы губернскій прокуроръ имѣлъ мѣсто въ собраніяхъ палатъ и намѣстническаго прав-

ленія, и вообще усиливается надзоръ ихъ за присутственными мѣстами [1]).

Иногда генералъ-прокурору поручался особенный надзоръ за нѣкоторыми государственными мѣстами, интересовавшими императрицу. Такъ, напр., въ 1796 году, на имя ген.-прокурора данъ былъ указъ о строжайшемъ наблюденіи, чтобы производившійся тогда рекрутскій наборъ произведенъ былъ въ надлежащемъ порядкѣ. Въ указѣ этомъ ясно можно видѣть, чего ожидала императрица отъ надзора сената, которому легально принадлежалъ контроль во всѣхъ дѣлахъ этого рода, и отъ дѣятельности генералъ-прокурора, къ которому она питала дѣйствительное довѣріе. Указъ начинаетъ съ того, что сенату предписано произвести наборъ, съ обязанностью наблюдать за его правильностью. Сказавъ объ этомъ какъ бы мимоходомъ, указъ прямо переходитъ къ обязанности по этому же предмету ген.-прокурора, гдѣ уже дѣло не ограничивается простымъ надзоромъ за правильностью очереди и безобидномъ производствѣ набора. Онъ долженъ смотрѣть, чтобъ собранные уже рекруты препровождались до мѣста ихъ назначенія, безъ отягощенія для нихъ и для жителей. Для этой цѣли ему предписывается войти въ ближайшее сношеніе съ начальниками губерній. О ходѣ, успѣхѣ и окончаніи набора, ему предписывается доносить лично императрицѣ. Независимо отъ того, онъ долженъ былъ составить вѣдомость о количествѣ въ каждой губерніи крестьянъ, комплектующихъ конные полки и другія войска, съ точнымъ указаніемъ рода людей и т. д. (П. С. З. № 17399).

За обширнымъ значеніемъ новаго характера генералъ-прокурора выступало уже полное значеніе начала, которое онъ такъ удачно провелъ. Если онъ былъ министромъ съ обширнѣйшимъ количествомъ вѣдомствъ, то съ другой стороны онъ не былъ единственнымъ министромъ, единственнымъ законнымъ воплощеніемъ личнаго начала, какъ при прежнемъ устройствѣ сената. Вмѣстѣ съ нимъ образуется уже около императрицы группа людей, имѣющихъ свои отдѣльныя вѣдомства, состоящія подъ ея личнымъ надзоромъ, имѣющія къ ней непосредственный доступъ. Многія лица раздѣляютъ уже съ нимъ право доклада. Лучше сказать, генералъ-прокуроръ былъ уже однимъ изъ многихъ лицъ, имѣвшихъ это право. Въ запискахъ статсъ-секретаря Грибовскаго подробно описанъ какъ самый порядокъ докладовъ, такъ и количество лицъ докладывавшихъ императрицѣ. Изъ его словъ видно, что въ послѣднее время ея царствованія, генералъ-прокуроръ совершенно вошелъ въ разрядъ прочихъ министровъ и даже уступалъ нѣкоторымъ по степени приближенности. Каждый

---

[1]) П. С. З. №№ 15464, 15477, 15617, 15822, 16948.

день докладывали только статсъ-секретари и графъ Безбородко. „Для другихъ же чиновъ назначены были въ недѣлѣ особые дни; для вице-канцлера, губернатора и губернскаго прокурора С.-Петербургскихъ суббота, для генералъ - прокурора понедѣльникъ и четвергъ. Среда для синодскаго оберъ - прокурора и генералъ - рекетмейстера, четвергъ для главнокомандующаго въ С.-Петербургѣ. Но всѣ сіи члены въ случаѣ важныхъ, не терпящихъ времени дѣлъ могли и въ другіе дни пріѣзжать и докладывать". Рядомъ съ его должностью имѣлись въ администраціи лица, которыя соединяли подъ своимъ управленіемъ не только одно, но, подобно генералъ-прокурору, нѣсколько вѣдомствъ. Изъ тѣхъ же записокъ статсъ-секретаря Грибовскаго можно видѣть, какое значеніе имѣли, напр., графъ Безбородко, а послѣ его отставки Зубовъ. Грибовскій состоялъ при Зубовѣ секретаремъ и потому близко зналъ, какія дѣла находились подъ его управленіемъ. Онъ раздѣляетъ всѣ эти дѣла на три разряда: на собственныя Е. И. В., по званію генералъ-фельдцейхмейстера и по должности генералъ-губернатора Новороссійскаго. Самыя интересныя для насъ, конечно, дѣла, названныя Грибовскимъ собственными Е. И. В., т.-е. тѣ дѣла, гдѣ онъ является съ министерскимъ характеромъ. Сюда принадлежали дѣла польскія, съ самаго вступленія нашихъ войскъ въ предѣлы Польши, до окончательнаго ея раздѣла въ 1795 г. О устроеніи губерній, изъ пріобрѣтенныхъ отъ Польши областей и изъ бывшаго герцогства Курляндскаго, дѣла Персидскія, со времени вступленія туда нашихъ войскъ до кончины императрицы. О переклеймѣніи старой мѣдной монеты въ двойную цѣну (это поступило къ Зубову вѣроятно послѣ смерти Вяземскаго). О составленіи новыхъ штатовъ для войска запаснаго и, наконецъ, разныя дѣла возлагаемыя государынею на Зубова. Должно еще замѣтить, что къ Зубову отошла только часть дѣлъ, возложенныхъ на графа Безбородко; поэтому можно судить, какъ велико было вліяніе бывшаго любимца и разнообразны подчиненныя ему вѣдомства.

Несмотря на то, что вся политика Екатерины достаточно могла показать ея стремленія, переворотъ, совершенный ею, былъ не совсѣмъ ясенъ даже для приближенныхъ лицъ. Надо отдать честь ея необыкновенному умѣнью провести незамѣтно самую коренную реформу. Для радикальнаго проведенія въ высшей администраціи министерскаго начала она избрала такое лицо, которое было заслонено громкимъ именемъ учрежденія, заключавшаго его въ своемъ составѣ. Вслѣдствіе этого необыкновенное усиленіе власти генералъ-прокурора было въ глазахъ всѣхъ продолженіемъ прежняго сенатскаго устройства, стараго порядка вещей, который они считали легальнымъ. Другія лица съ министерскою властью еще не имѣли въ глазахъ ихъ

законнаго существованія. Самъ Храповицкій, бывшій статсъ-секретаремъ, слѣдовательно, ближе знакомый съ видами императрицы, не совсѣмъ ясно сознавалъ это положеніе. Въ его запискахъ встрѣчается слѣдующее любопытное мѣсто: „(1791 г. 18-го октября) Зубовъ ходилъ докладывать по бумагамъ изъ Безбородкиной канцеляріи и послалъ къ генералъ-прокурору письмо для свѣдѣнія, что ему поручены всѣ дѣла графа Безбородки. Но тутъ родится тотчасъ вопросъ: какія дѣла? когда объ нихъ публиковано? И имѣлъ ли тогда право Безбородко объявлять именные указы?“ Въ глазахъ этого приближеннаго лица, Безбородко и подобныя ему лица продолжали быть исключеніемъ изъ административнаго порядка, олицетворявшагося по его понятіямъ въ должности сената и генералъ-прокурора. Что же должны были думать лица, стоявшія на болѣе отдаленномъ разстояніи отъ престола, самый сенатъ и генералъ - прокуроръ? Вяземскій чувствовалъ, что онъ быстрыми шагами идетъ къ новому порядку, что должность, которая при немъ такъ, повидимому, возвысилась, проложила дорогу новымъ началамъ, что онъ, разыгрывавшій такую роль при созваніи земскаго собора, готовится стать однимъ изъ многихъ. Нѣсколько разъ проситъ онъ императрицу объ отставкѣ [1]); современники охотно приписывали это зависти и другимъ, не совершенно чистымъ, побужденіямъ. Но врядъ ли можно упрекнуть въ этомъ человѣка, который цѣлую жизнь посвятилъ службѣ и, оставляя ее, не вынесъ изъ нея ничего кромѣ пенсіи.

Между тѣмъ императрица не скрывала своей мысли. Она часто высказывала своимъ приближеннымъ нѣкоторыя сужденія, изъ которыхъ можно было заключить, что, по ея понятію, центральное управленіе необходимо распредѣлить между способными лицами, и что, если князь Вяземскій соединяетъ въ своемъ управленіи нѣсколько вѣдомствъ, то это благодаря его способностямъ, а вовсе не его званію генералъ-прокурора. Когда, въ 1790 г., онъ заболѣлъ, она приказала ходить къ себѣ съ докладами всѣмъ управляющимъ экспедиціями. „Я должности его раздѣлю четверымъ, какъ послѣ Баура, сказала она при этомъ Храповицкому. Знаешь ли что ни изъ князей Голицыныхъ, ни Долгорукихъ нельзя сдѣлать генералъ-прокурора? У нихъ множество своихъ процессовъ. Жаль кн. Вяземскаго: онъ мой ученикъ, и сколько я за него выдержала!“

Дѣйствительно, послѣ отставки князя, должности его были раздѣлены: сенатскія дѣла поручены Самойлову, а казначейскія экспедиціи и ассигнаціонный банкъ остались безъ назначенія. Затѣмъ, до

---

[1]) См. Любопытное письмо его, пом. въ библіографическихъ запискахъ за 1858 г., № 17, стр. 535 и слѣд.; здѣсь же помѣщенъ и отвѣтъ императрицы на это письмо.

самой кончины Императрицы не послѣдовало никакихъ перемѣнъ. Царствованіе ея оставило сенатъ, сведенный на значеніе почти исключительно судебнаго мѣста, должность генералъ-прокурора съ министерскимъ характеромъ и много сильныхъ лицъ, имѣвшихъ въ своемъ завѣдываніи разныя вѣдомства. Министерская почва была уже готова. Оставалось продолжать начатое дѣло и закрѣпить его органическимъ учрежденіемъ. Короткое, но энергическое царствованіе Павла I продолжало дѣло Екатерины; Императоръ Александръ I далъ ему законченную форму.

Императоръ Павелъ не говоритъ уже болѣе съ учрежденіями; его окружаютъ довѣренныя лица, и съ ними раздѣляетъ онъ управленіе. Между всѣми этими лицами генералъ-прокуроръ занимаетъ самое видное мѣсто. Должность эту занялъ одинъ изъ приближеннѣйшихъ къ государю вельможъ, князь Куракинъ [1]). Въ указѣ, данномъ по этому поводу сенату, онъ назначилъ его вмѣстѣ съ этимъ главнымъ директоромъ ассигнаціоннаго банка; затѣмъ, указомъ, даннымъ на имя новаго генералъ-прокурора, съ его должностію соединены дѣла по тайной экспедиціи и коммиссіи о сочиненіи уложенія, со всѣми къ нимъ принадлежащими чинами. При сенатѣ, кромѣ того, учреждена была школа для обученія юнкеровъ, отданная подъ дирекцію генералъ-прокурору. Изъ прежнихъ дѣлъ генералъ-прокурорскихъ изъяты только казначейскія экспедиціи, куда, наконецъ, назначенъ былъ государственнымъ казначеемъ извѣстный графъ Васильевъ, но зато при сенатѣ учреждены экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ колонистовъ и сельскаго домоводства. Къ ней впослѣдствіи, указами на имя генералъ-прокурора, присоединены состоявшій при кабинетѣ Е. И. В. географическій департаментъ и управленіе государственныхъ лѣсовъ [2]). Замѣчательно, что въ этихъ экспедиціяхъ въ первый разъ генералъ-прокуроръ беретъ юридическій перевѣсъ надъ сенаторами; онъ начальникъ экспедиціи, тогда какъ сенаторы въ нихъ только члены. Относительно юнкеровъ, т.-е. молодыхъ дворянъ, онъ является полнымъ распорядителемъ. Записка и опредѣленіе въ титулярные (т.-е. еще несостоящіе на службѣ) юнкеры, также какъ и исключеніе изъ сего званія и лишеніе преимуществъ съ оными сопряженныхъ, представляется единственно ген.-прокурору... что же касается до опредѣленія по мѣстамъ коллегіи юнкеровъ, поелику сіе уже есть начало службы граж-

---

[1]) О замѣнѣ прежняго генералъ-прокурора Самойлова, есть любопытный разсказъ въ запискахъ А. Т. Болотова, пом. въ Русскомъ Архивѣ за 1864 г., стр. 793.

[2]) П. С. З. №№ 17601, 17603, 17610, 17707, 17609, 17733, 17865, 17886, 17897, 17973, 18059.

данской, то чтобъ генералъ-прокуроръ о достойныхъ и въ наукахъ экзаменованныхъ юнкерахъ представлялъ сенату, какъ и о другихъ чинахъ, для опредѣленія ихъ въ коллегію юнкерами по мѣстамъ. Такимъ образомъ, служебное дворянство снова привлекалось къ центральному управленію, но теперь уже во главѣ его стоитъ не учрежденіе, какъ прежде, а всемогущее лицо перваго министра. На этомъ не остановились мѣры Павла I. Онъ былъ недоволенъ тѣми реформами Екатерины, которыя особенно характеризуютъ ея царствованіе, именно ея преобразованіями относительно коллегій и губерній. Ему не нравилась свобода, данная дворянству, и учрежденія, основанныя на земскомъ началѣ.

Рядъ указовъ лишаетъ дворянскія общества права подавать прошенія на имя государя, одного изъ драгоцѣннѣйшихъ правъ, предоставленныхъ имъ жалованною грамотою, вводитъ въ дворянскія собранія губернатора, вызываетъ ихъ изъ губерній, распредѣляетъ по юнкерскимъ школамъ, а больше всего наполняетъ ими армію. Затѣмъ, недостатки казенныхъ палатъ, упущенія по части торговой, коммерческой, подали ему мысль возстановить коллегіи. Можно было подумать, что онъ желаетъ снова вызвать въ столицы коллегіальное начало, удаленное императрицею въ области. Но не такъ было на самомъ дѣлѣ; конечно, нѣкоторыя коллегіи были возстановлены; но въ какомъ видѣ явилось въ нихъ коллегіальное начало! Смѣло можно сказать, что возстановлены были не самыя коллегіи, а ихъ президенты, и что, слѣдовательно, это было скорѣе торжествомъ новаго министерскаго начала, чѣмъ возвращеніе къ прежнему, коллегіальному. Это можно видѣть изъ обширной власти, предоставленной ихъ президентамъ и порядка ихъ сношеній съ государемъ [1]). Наконецъ, послѣ столькихъ лѣтъ, прошедшихъ отъ уничтоженія кабинета, произнесено было самое слово министръ; одновременно съ изданіемъ учрежденія императорской фамиліи, генералъ-прокуроръ Куракинъ былъ назначенъ *министромъ удѣловъ*.

Если въ иныхъ отношеніяхъ императоръ Павелъ любилъ отмѣнять нововведенія своей предшественницы, то были части управленія, гдѣ онъ доводилъ ея мысль до послѣднихъ предѣловъ. Она оставила ему сенатъ съ судебнымъ характеромъ и безъ правительственнаго значенія; сенатъ, оставленный имъ своему преемнику, не имѣлъ даже этого значенія. Постепенно утрачивается независимость его, даже какъ судебнаго мѣста. Мы видѣли выше, что судебная часть, при немногочисленномъ составѣ судебнаго сената (изъ шести депар-

---

[1]) Напр., П. С. З. №№ 17940, 17941, 17814, 17831, 17946, 18129, 18215, 18214, 18322, 17567, 17797, 17815.

таментовъ было только два судебныхъ), при формальностяхъ и запутанности письменнаго дѣлопроизводства, была его слабою стороною, и что лица, желавшія его униженія, начиная съ кабинета Анны Ивановны, всегда нападали на эту сторону. Такъ случилось и теперь. Крутыя мѣры были приняты для ускоренія дѣлопроизводства. Въ первый же мѣсяцъ своего воцаренія, императоръ издалъ указъ о веденіи оберъ-прокурору записки о сенаторахъ, не присутствовавшихъ въ засѣданіи, для представленія объ нихъ императору. Вслѣдъ за тѣмъ, въ видахъ ускоренія дѣлопроизводства, велѣно дѣлать исполненіе по протоколамъ, подписаннымъ тремя сенаторами, не дожидаясь подписа прочихъ, участвовавшихъ въ рѣшеніи дѣла. Скоро возникъ вопросъ, какъ поступать въ томъ случаѣ, если въ присутствіи будетъ только два сенатора. Въ видахъ быстроты, вопросъ этотъ разрѣшенъ такимъ образомъ, что послѣ подписанія протокола двумя наличными сенаторами, подпись третьяго можетъ быть дана имъ на дому. Отъ прошлаго царствованія осталось въ сенатѣ 11476 нерѣшенныхъ дѣлъ. Такая масса занятій требовала усиленныхъ мѣръ. Генералъ-прокуроръ составилъ докладъ, получившій Высочайшее утвержденіе, гдѣ предложены были слѣдующія мѣры. Прежде всего умножить канцелярію сената, опредѣливъ, кромѣ того, особую канцелярію для общаго присутствія; для облегченія второго департамента, часть его дѣлъ была отдѣлена въ другіе департаменты, подъ тѣмъ предлогомъ, что въ нихъ меньше дѣлъ. Удобнѣе всего для этой цѣли казался четвертый департаментъ, гдѣ, какъ мы видѣли, сосредоточивались дѣла по воинскимъ коллегіямъ, и который, очевидно, ни чѣмъ не былъ занятъ, благодаря полнѣйшей независимости этихъ коллегій. Но и этого превращенія департаментовъ, предназначенныхъ для административныхъ дѣлъ, въ судебные казалось мало. Положено было учредить три временные департамента, съ цѣлію окончанія старыхъ дѣлъ. Почти всѣ департаменты, занятые судебными дѣлами, да три временныхъ судебныхъ департамента— вотъ что представляетъ теперь сенатъ; административный элементъ, распредѣленный между вліятельными лицами, фактически не существуетъ уже въ этомъ бывшемъ средоточіи всей высшей администраціи Россіи. Работа по составленію уложенія также изъята изъ его вѣдомства и вполнѣ возложена на генералъ-прокурора, на котораго Императоръ смотритъ какъ на единственнаго блюстителя закона, какъ на единственное охранительное начало въ центральной администраціи. Роль, которую прежніе генералъ-прокуроры раздѣляли съ сенатомъ, какъ его часть, теперь вполнѣ выпадаетъ на его долю. „Возложивъ на васъ должность генералъ-прокурора, говоритъ императоръ въ одномъ изъ указовъ на имя кн. Куракина, заключающую

въ себѣ повсемѣстную бдительность о благоуспѣшномъ теченіи разнаго рода дѣлъ, въ приказахъ производимыхъ, и о точномъ сохраненіи законовъ, на всѣ части государственнаго правленія изданныхъ"... Этимъ не ограничились мѣры, которыми императоръ хотѣлъ превратить сенатъ въ судебное мѣсто; если онъ довершилъ въ этомъ отношеніи дѣло Екатерины, то онъ пошелъ дальше; онъ измѣнилъ самый порядокъ обсужденія дѣлъ и постановленія рѣшеній въ видахъ административной быстроты. Съ этою цѣлію были употреблены двѣ мѣры, которыя кореннымъ образомъ противорѣчили видамъ Петра. Объявлено было, что судебныя мѣста будутъ отвѣчать за свои рѣшенія и, въ случаѣ неправильности ихъ, они будутъ опубликованы. Затѣмъ изданъ указъ о рѣшеніи дѣлъ въ общемъ собраніи сената по большинству голосовъ. Необходимость единогласнаго рѣшенія, постановленная еще Петромъ I, основана на томъ началѣ, сдѣлавшемся съ давнихъ временъ достояніемъ юридической науки, что если есть хоть одинъ голосъ, несогласный съ мнѣніемъ большинства, онъ указываетъ на возможность разумнаго сомнѣнія въ вѣрности представленныхъ доказательствъ, и сомнѣніе это можетъ оправдаться. Правосудіе слишкомъ дорожитъ непогрѣшимостію своихъ рѣшеній и питаетъ слишкомъ глубокое уваженіе къ жизни, имуществу и чести гражданина, чтобы осудить его при существованіи тѣни сомнѣнія въ его виновности. Начало это не входило въ указъ 1797 г.; быстрота требуетъ рѣшенія большинствомъ голосовъ. „Изъ дѣлъ, въ сенатѣ производимыхъ, говоритъ указъ, усматриваемъ мы, что по разногласнымъ сенаторовъ мнѣніямъ, приводятся въ остановку многія дѣла, и въ числѣ ихъ такія, по коимъ *маловажное токмо сомнѣніе* одного или двухъ сенаторовъ изъявляемо бываетъ...". Иногда случалось, что при переходѣ дѣлъ изъ департаментовъ въ общее собраніе, при полученіи новыхъ доказательствъ и открытіи новыхъ обстоятельствъ, сенаторы того департамента, гдѣ прежде производилось это дѣло, измѣняли свое мнѣніе, поданное въ департаментѣ, при обсужденіи его въ общемъ собраніи. Это было имъ теперь запрещено. Въ прежнее время, когда сенатъ былъ средоточіемъ не только высшаго суда, но и администраціи, не могло возникнуть серьезныхъ столкновеній казеннаго интереса съ правосудіемъ, такъ какъ онъ былъ высшій блюститель того и другого. Теперь, съ образованіемъ администраціи въ новѣйшемъ смыслѣ этого слова, съ своими особенными интересами, неминуемо должно было возникнуть столкновеніе между правосудіемъ, представителемъ котораго дѣлался сенатъ, и казенными интересами, перешедшими подъ защиту разныхъ вѣдомствъ. Какъ видно, сенатъ часто слушалъ голосъ правосудія въ ущербъ этимъ интересамъ, потому что въ 1799 г. мы читаемъ указъ слѣдующаго содержанія: „для обезпе-

ченія казенныхъ имѣній отъ неправильныхъ притязаній и ущерба, нужнымъ почитаемъ мы предписать, дабы ни по какому рѣшенію или опредѣленію никакая принадлежность изъ дѣйствительнаго владѣнія и вѣдомства казеннаго не отходила; но въ случаѣ такомъ рѣшенія или опредѣленія препровождались на ревизію, а потомъ сообщались казеннымъ палатамъ для разсмотрѣнія и представленія съ мнѣніемъ начальниковъ губерній въ нашъ сенатъ, который о слѣдующей отдачѣ чего либо по законамъ изъ вѣдомства казеннаго имѣетъ вносить къ намъ на комфирмацію" [1]).

Паденію сената не помогла и та мѣра, которая какъ будто напоминаетъ времена его наибольшаго могущества. Въ концѣ 1799 г. императоръ предположилъ учредить сенаторскія ревизіи по губерніямъ; конечно ревизіи эти должны были касаться только гражданской части. Осмотръ долженъ былъ касаться трехъ пунктовъ: теченія правосудія по присутственнымъ мѣстамъ, состоянія внутренней полиціи государства и, наконецъ, вопроса о лихоимствѣ и поборахъ, характеризующихъ администрацію того времени; подобный осмотръ долженъ былъ производиться каждые три года. „Дѣлая таковое важное и пространное препорученіе сенату, яко первенствующему во всей имперіи трибуналу", императоръ выражалъ надежду, что онъ осуществитъ возлагаемыя на него обязанности. Разумѣется мѣра эта не совершенно гармонировала съ общей политикой относительно сената.

Такимъ образомъ, въ короткое время своего царствованія, императоръ Павелъ успѣлъ осуществить и довести до конца всѣ почти предположенія Екатерины II относительно центральныхъ учрежденій и, кромѣ того, положить прочное основаніе тому порядку вещей, который характеризовалъ русскую администрацію до 1855 г. Общее очертаніе будущихъ министерствъ было готово.

Коллегіи, перенесенныя Екатериною II въ области, также потерпѣли существенное измѣненіе. Онѣ уже не составляютъ главнѣйшую инстанцію управленія, послѣ которой непосредственно слѣдуетъ сенатъ, надъ ними стоятъ новыя учрежденія, въ которыхъ можно бы видѣть возобновленіе старыхъ коллегій, если бы мы не знали, что коллегіальное начало навсегда удалено Екатериною изъ центральнаго управленія. Въ коллегіяхъ Павла I возобновлено лишь одно начало этихъ учрежденій—должность президента. Если можно такъ выразиться, изъ губернскихъ коллегій была взята одна лишь эта должность, соединена въ одно лицо общаго президента, президентъ этотъ подкрѣпленъ еще возникшимъ въ столицѣ министерскимъ началомъ и ему отдано все вѣдомство въ полномъ его составѣ въ бе-

---

[1]) П. С. З. №№ 17597, 17600, 17615, 17639, 17652, 17741, 17760, 17762, 19090.

зотчетное распоряженіе [1]), словомъ, коллегіальныя учрежденія при Павлѣ I, получили оригинальное устройство. Члены ихъ были разбросаны по разнымъ присутствіямъ въ губерніяхъ, президентъ же у нихъ былъ общій въ С.-Петербургѣ; онъ и стоялъ во главѣ всего вѣдомства. Вслѣдствіе этого, всѣ учрежденія, оставленныя Россіи Петромъ Великимъ, распались на форму, организацію, которая перешла въ провинцію, и дѣйствительную власть, сосредоточившуюся въ столицѣ, въ лицѣ министровъ и президентовъ мнимыхъ коллегій. Между всѣми этими министерствами, пріобрѣтающими все болѣе и болѣе независимое положеніе, возвышается еще одинъ остатокъ прежняго времени, съ униженіемъ сената единственное объединяющее начало въ администраціи—генералъ-прокуроръ. У него сосредоточиваются, главнымъ образомъ, доклады; не говоря уже, что сенатъ и подчиненныя ему коллегіи докладывали чрезъ него, даже доклады по финансовой и контрольной части, сосредоточенные было у государственнаго казначея, подъ конецъ снова передаются ему. Рекетмейстерскія дѣла докладывались рекетмейстеромъ, въ присутствіи генералъ-прокурора, а впослѣдствіи просто чрезъ генералъ-прокурора. Но близко уже время, когда логическое проведеніе министерскаго начала уничтожитъ эту послѣднюю связь разнородныхъ частей администраціи, а, вмѣстѣ съ этимъ, и послѣдній элементъ учрежденій Петра Великаго.

Такъ осуществилось, наконецъ, въ нашей администраціи то, къ чему тщетно стремились Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ. Ошибка этихъ учрежденій заключалась въ томъ, что они желали получить въ свои руки всю власть, не измѣнивъ принципа управленія, который номинально продолжалъ существовать. Мы видѣли, какъ были организованы Петромъ I два начала, находившіяся въ безразличномъ состояніи въ нашихъ приказахъ; начало коллегіальное получило высшее развитіе свое въ сенатѣ, личное—въ учрежденіи генералъ-прокурора;—соединенныя вмѣстѣ, оба начала эти продолжали дѣло старыхъ приказовъ, и коллегіальное управленіе является законнымъ преемникомъ управленія приказнаго. Въ этомъ и заключалась его сила и крѣпость. Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ желали снова смѣшать эти начала, одинъ въ выгодахъ стараго боярства, другой—въ видахъ владычества иноземцевъ. Но они, стремясь произвести реформу, не могли еще коснуться принциповъ управленія, установленныхъ Петромъ; отбирая къ себѣ

---

[1]) Обыкновенно они называются уже министрами, какъ, напр., министръ коммерціи князь Гагаринъ; прочія коллегіи также называются по именамъ ихъ президентовъ; мы не знаемъ уже адмиралтейской коллегіи, а знаемъ адмирала и т. д.

роль личнаго начала, которое должно было распредѣлиться между членами совѣта и министрами, они оставляли въ законѣ должность генералъ-прокурора, съ прежнимъ ея характеромъ; отбирая значенiе высшей коллегiи—сената, они не коснулись его организацiи, которая, во всякомъ случаѣ, была стройнѣе ихъ комбинацiй. Оттого въ глазахъ общества они навсегда остались узурпаторами, явленiемъ, непризнаннымъ закономъ. Творческiй умъ Екатерины иначе взялся за это дѣло. Она прежде всего, самымъ тихимъ, незамѣтнымъ образомъ постаралась измѣнить характеръ двухъ учрежденiй, съ которыми ей приходилось имѣть дѣло. Мы видѣли, какъ она успѣла въ своемъ намѣренiи, какъ, почти силою событiй, генералъ-прокуроръ подготовилъ господство министерскаго начала, а сенатъ выдѣлился съ судебнымъ характеромъ. Черезъ тридцать лѣтъ послѣ смерти Миниха осуществилась идея, которую онъ какъ бы завѣщалъ императрицѣ. Пробѣлъ между учрежденiемъ сената и неограниченною властью монарха, писалъ онъ, можетъ быть пополненъ только совѣтомъ, состоящимъ изъ опытныхъ и способныхъ лицъ. Между ними должны быть распредѣлены различныя вѣдомства, которымъ они будутъ давать надлежащее направленiе и, отъ имени императрицы, посылать указы во всѣ подчиненныя мѣста. Подобное учрежденiе значительно облегчитъ императрицѣ дѣло управленiя. Ей остается только выбрать людей, которымъ она можетъ смѣло ввѣриться.

УЧРЕЖДЕНІЕ МИНИСТЕРСТВЪ.—ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Всѣмъ извѣстенъ манифестъ, изданный императоромъ Александромъ I при вступленіи на престолъ; онъ обѣщаетъ своимъ подданнымъ продолженіе царствованія его великой бабки. Дѣйствительно, тотчасъ важнѣйшіе акты, изданные ею и уничтоженные въ предшествующее царствованіе — жалованная грамота дворянству, городовое положеніе и т. д. были возстановлены во всей ихъ силѣ. Возстановить дѣло Екатерины въ областныхъ учрежденіяхъ было весьма удобно. Ея мысли относительно губерніи выражены въ такихъ точныхъ формахъ, основа этихъ учрежденій—возникающее земство была такъ наглядна, что стоило только подтвердить грамоты покойной императрицы, и дѣло могло продолжаться само собою. Совершенно иное представляли центральныя учрежденія. Практическая дѣятельность Екатерины обозначила только путь, которымъ она желала ихъ вести. Но не было ни одного законодательнаго акта, закрѣпившаго это намѣреніе. Кто поручится, что усиленіе должности генералъ-прокурора съ министерскимъ характеромъ, учрежденіе другихъ министерскихъ должностей, не было лишь временною мѣрою, вызванною временными же потребностями? Извѣстно, что императрица занималась сочиненіемъ наказа сенату; но что заключалось въ этомъ наказѣ? Этого никто, быть можетъ, не зналъ. Всѣ знали, однако, что императрица считала себя непосредственною преемницею Петра и свои реформы—продолженіемъ его реформъ. Этого же мнѣнія держались всѣ лица, которыхъ служебное поприще совершилось подъ ея руководствомъ. Всѣ государственные люди ея временъ и сенатъ искренно вѣрили этому. Изъ нихъ сложилась партія, для которой продолжать царствованіе Екатерины въ отношеніи къ центральнымъ учрежденіямъ значило въ то же время продолжать дѣло Петра; для осуществленія этой мысли слѣдовало возстановить прежнее значеніе сената, униженное, по ихъ мнѣнію, только въ послѣднее царствованіе, дать этому сенату ту же власть и вліяніе на всѣ части управле-

нія, какія онъ имѣлъ въ системѣ Петровскихъ учрежденій. Это была партія вельможъ и государственныхъ людей прежняго времени, екатериненскихъ орловъ; много громкихъ именъ принадлежали сюда: Потоцкій, Трощинскій, Державинъ, Завадовскій, Воронцовъ и вся эта фаланга людей, украшающихъ лѣтописи нашей литературы, ряды аристократіи, списокъ политическихъ людей. Эти люди жили тою жизнью, какою жила вся образованная Россіи XVIII ст. Для нихъ все лучшее, все полезное для государства связывалось съ великими именами Петра и Екатерины. Органическое развитіе этихъ идей было единственно полезною мѣрою, какую они могли посовѣтывать новому государю. Рядомъ съ ними прокладывала себѣ дорогу другая партія. Она была немногочисленна, но ближе всѣхъ стояла къ престолу: личныя симпатіи молодого императора обѣщали ей блестящую будущность. Идеи ея имѣли мало общаго съ тѣмъ, что дѣлалось въ Россіи; люди эти не прошли политической и административной жизни Россіи. Въ прежнее время они не имѣли мѣста въ практической дѣятельности своего отечества. Но за то они вполнѣ отдались умственному и политическому круговороту западной Европы. Тамъ было ихъ истинное отечество. Съ напряженнымъ вниманіемъ слѣдили они за постепеннымъ развитіемъ идей, выражавшихся то въ книгахъ, брошюрахъ, памфлетахъ, газетахъ, то въ потрясающихъ событіяхъ революціи, консульства и, наконецъ, имперіи. Мысль ихъ формировалась, укладывалась въ категоріи западно-европейскаго человѣка; чувство привыкло искать идеаловъ въ западной жизни. Какое значеніе могла имѣть для нихъ мелкая національная жизнь, лица, дѣйствовавшія въ узкой сферѣ отечественной политики, въ сравненіи съ этими титанами міроваго прогресса, героями всемірныхъ событій? Ихъ желанія, ихъ задушевныя помышленія группировались подлѣ вопросовъ, поднятыхъ этими людьми, стремились участвовать въ ихъ разрѣшеніи. Сюда принадлежали тѣ лица, которыя пользовались личною дружбою императора, но были пока далеки отъ государственныхъ дѣлъ — Новосильцевъ, Строгоновъ, Кочубей. Обѣ эти партіи вращались въ высшихъ сферахъ общества, смѣло смотрѣли впередъ, не замѣчая, что подлѣ нихъ незамѣтно работаетъ другая партія, которая своеобразно смотритъ и на время Петра и Екатерины и на западныя теоріи. Сенаторы, старые государственные люди и молодые любимцы государя были одинаково люди идеи. Разница заключалась только въ томъ, что одни твердою ногою стояли на родной почвѣ, не хотѣли отойти отъ времени Екатерины, связывавшей ихъ съ реформами Петра, и преобразованій Петра, связанныхъ съ старой Россіей; молодая аристократія желала вовлечь Россію въ европейскую жизнь, заставить ее у себя дома разрѣшать тѣ вопросы,

которые волновали тогда полсвѣта. Одни ждали отъ государя наслѣдія Петра и Екатерины, какъ они себѣ его представляли. Другіе думали получить отъ него то, до чего другіе народы дошли тяжкимъ трудомъ. Партія, которой они пока не замѣчали, желала совершенно другого. Для нея вопросъ реформъ былъ не торжествомъ той или другой идеи, а вопросомъ ея личнаго значенія, власти, выгоды. Она сочувственно относилась къ реформѣ Петра, потому что, по ея понятію, онъ первый положилъ начало господству канцеляріи; видѣла продолженіе этого дѣла и въ реформахъ Екатерины, такъ какъ она возвысила канцеляріи до министерскаго значенія. Съ другой стороны, она съ большимъ сочувствіемъ смотрѣла, какъ шумная французская революція разрѣшилась господствомъ Наполеона и вмѣстѣ съ нимъ безотвѣтственныхъ министерствъ съ ихъ канцеляріями. Она сходилась съ обѣими аристократическими партіями; она совершенно согласилась съ одною, что истинное благополучіе Россіи есть продолженіе временъ Екатерины, и раздѣляла вмѣстѣ съ другою поклоненіе западу. Но тогда какъ для одной западъ, а для другой Петръ и Екатерина имѣли отвлеченное значеніе, выражавшееся въ словахъ: народное благо, общее благосостояніе, величіе Россіи и т. д., для послѣдней партіи то и другое понятіе имѣло очень опредѣленное значеніе, размѣръ котораго не переходилъ дальше ея канцеляріи. Сюда принадлежало все, что сосредоточилось въ центральныхъ управленіяхъ послѣ того, какъ реформы Екатерины удалили коллегіи и старое служилое сословіе въ области.

Императоръ по очереди выслушалъ каждую изъ этихъ партій; которая изъ нихъ взяла верхъ? Это очевидно изъ того, что результатомъ всѣхъ этихъ совѣтовъ было учрежденіе министерствъ. Но, во всякомъ случаѣ, путь, которымъ совершилась эта важная реформа, ея значеніе для должности сената и генералъ-прокурора, требуютъ внимательнаго изученія.

5 іюня 1801 г. императоръ далъ сенату указъ о сочиненіи особаго доклада о правахъ и обязанностяхъ его, для утвержденія ихъ силою закона на незыблемомъ основаніи. Указъ этотъ былъ сигналомъ для партіи прежнихъ государственныхъ людей. Каждый изъ нихъ счелъ своею обязанностью составить мемуаръ; изъ суммы этихъ мемуаровъ была наконецъ составлена записка, поданная на Высочайшее усмотрѣніе. Важные вопросы предстояло разрѣшить сенаторамъ. Почему со времени Петра I сенатъ не могъ установиться на незыблемыхъ основаніяхъ и прошелъ чрезъ рядъ колебаній, кончившихся его паденіемъ. Что такое былъ сенатъ по мысли Петра. Каковы были элементы, заключавшіеся въ немъ. Какія историческія и политическія событія вліяли на его преобразованія—все это были

важные вопросы, требовавшіе внимательнаго разсмотрѣнія[1]). По словамъ одного изъ любимцевъ Императора, онъ нетерпѣливо желалъ приняться за передѣлку сената. На первый разъ поручено было графу Завадовскому подготовить это дѣло, представить картину сената, съ тѣмъ чтобы на ея основаніи отыскать лучшія средства для упорядоченія этого учрежденія. Графъ Завадовскій и всѣ лица, призванныя дать свое мнѣніе, поспѣшили доставить свои записки, и 5 Августа того же года, сенатскій мемуаръ былъ представленъ на усмотрѣніе императора. Какъ должны были отнестись къ этому вопросу члены сената и государственные люди прежняго времени, можно было уже предвидѣть съ самаго начала. Они стояли на почвѣ историческихъ идей. Для нихъ учрежденіе сената служило высшимъ выраженіемъ государственныхъ понятій великаго преобразователя Россіи; этимъ идеямъ Россія обязана тѣмъ, чѣмъ она сдѣлалась въ теченіи XVIII ст. Дальнѣйшій прогрессъ зависѣлъ, слѣдовательно, отъ возвращенія къ этимъ идеямъ. Въ чемъ же они состояли по мнѣнію сената? почему они не осуществились вполнѣ при преемникахъ Петра?

Прежде всего, мы прослѣдимъ общую сенатскую записку, такъ какъ въ нее вошли всѣ мнѣнія всѣхъ сенаторовъ, кромѣ Державина. Нѣкоторые вопросы, подробно развитые въ отдѣльныхъ запискахъ, мы прослѣдимъ по нимъ.

Въ указѣ 5-го іюня сенатъ видитъ возвращеніе къ идеямъ Петра В. Онъ не можетъ скрыть своего удовольствія по поводу этого обстоятельства. „О достопамятный указъ 5 Іюня! восклицаетъ онъ. Чрезъ столѣтіе Александръ I съ Петромъ I встрѣчается единомысліемъ о правительствѣ, которое имѣло бы пространную власть и довѣренность своего Государя и именемъ Его дѣйствовало бы на всѣ дѣла имперіи". Сосредоточеніе въ немъ всѣхъ властей въ самомъ обширномъ размѣрѣ—вотъ кругъ будущей реформы, предлагаемой сенатомъ; для подкрѣпленія своихъ мнѣній онъ обращается къ исторіи сената, къ различнымъ моментамъ его развитія, къ послѣдовательному паденію, возвышенію и колебаніямъ. „Взойдемъ отъ настоящей тѣни того первой эпохи Россійскаго сената, въ которой былъ онъ полномоченъ, и въ тѣ періоды, въ которые паче и паче сталъ безгласенъ и невластенъ". Исторія петровскаго сената занимаетъ его довольно долго; съ большою точностію старается онъ опредѣлить его значеніе въ первую эпоху преобразованій. Нельзя не замѣтить здѣсь преобладанія дошедшей

---

[1]) Относительно этихъ любопытныхъ работъ, см. статью г. Богдановича въ Вѣстникѣ Европы, т. I, 1866 г. и мемуары разныхъ сенаторовъ и самаго сената въ разныхъ частяхъ „Чтеній общ. ист. и др. росс.".

уже къ намъ теоріи раздѣленія властей. Но всетаки въ запискѣ этой много національнаго политическаго такту. Назначеніе сената, по мнѣнію составителей записки, состоитъ въ наблюденіи за единообразнымъ исполненіемъ закона и общимъ направленіемъ всей администраціи, „яко средоточіе всѣхъ государственныхъ дѣлъ". Сенатъ исчисляетъ всѣ аттрибуты, данные Петромъ сенату съ этою цѣлію; описываетъ его организацію, равенство голосовъ, необходимость единогласнаго рѣшенія, вліяніе его на служилое сословіе, на всю государственную службу. „До самой кончины сего безсмертнаго государя, сенатъ пребылъ въ полномочіи, установленномъ своимъ учредителемъ, пріобрѣтая вящщую довѣренность его, а по оной почитаемъ всенароднымъ уваженіемъ". Затѣмъ онъ излагаетъ замыслы Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета, останавливается на значеніи сената въ царствованіе Елизаветы Петровны, проходитъ почти молчаніемъ царствованіе Екатерины и прямо переходитъ къ униженію сената. Причины его онъ видитъ въ вліяніи злонамѣренныхъ и своекорыстныхъ лицъ на государей, поддававшихся ихъ совѣтамъ. Съ особенною силою высказываетъ это графъ Завадовскій въ своей запискѣ. Каждое слово этого превосходнаго гражданина и способнаго государственнаго человѣка дышетъ любовію къ закону и къ значенію того учрежденія, которое онъ справедливо считалъ главнѣйшимъ хранителемъ закона. „Хотя отъ самой кончины Петра I, во всѣ времена властолюбивыя лица, пользуясь довѣренностію государскою, стремились къ тому, чтобы имъ, а не мѣстамъ властвовать, но никогда толико не успѣли въ униженіи сената, какъ въ послѣдніе годы (т.-е. въ царствованіе императора Павла I). Безъ напряженія можемъ уподобить его немощному тѣлу въ такія времена, когда онъ не видѣлъ у себя предсѣдательствующими государей и отношенія его къ нимъ шли не чрезъ самихъ членовъ, а чрезъ третьи руки. Въ такомъ положеніи издано повелѣніе рѣшить въ немъ дѣла по большинству голосовъ, въ опроверженіе кореннаго права, что голосъ и одного сенатора силенъ былъ остановить дѣло. Тутъ сенатъ въ первый разъ отъ учрежденія своего подвергнутъ въ своихъ рѣшеніяхъ аппеляціи, *подобно суднымъ мѣстамъ*, и даже опубликованъ назначенный къ оной годовой срокъ. Слѣдствіемъ того было, что генералъ-рекетмейстеръ, учрежденный отъ государя Петра I для принятія въ сенатъ прошеній на коллегіи, началъ принимать просьбы на сенатъ и возвышенъ, такъ сказать, въ судію дѣламъ того правительства, которому былъ подчиненъ. По выбору и произволу прерывалась очередь теченія дѣлъ, и сенатъ, объятый сильнымъ вліяніемъ на дѣла его, по нѣскольку разъ перевершивалъ свои рѣшенія. Се образъ порабощен-

наго сената, въ которомъ молчать было тяжко, говорить было бѣдственно!“

Если графъ Завадовскій видѣлъ причины паденія сената въ происках различныхъ временщиковъ, другой сенаторъ, знаменитый Державинъ, искалъ причинъ этого въ темнотѣ и запутанности властей, сосредоточенныхъ въ сенатѣ, разграничить которыя не успѣлъ Петръ Великій. „По частымъ его отлучкамъ и разнымъ великимъ занятіямъ, не имѣлъ онъ времени (какъ думать должно) учредить его права на совокупномъ и недвижимомъ основаніи: а по тогдашнимъ простымъ нравамъ, будучи со всѣми въ свободномъ и личномъ обращеніи, не имѣлъ, быть можетъ, и нужды раздѣлить сіи власти между собою“. Въ этой теоріи властей, нераздѣленныхъ Петромъ, виденъ уже ученикъ Екатериненскаго времени и XVIII вѣка. По его мнѣнію власти, которыя слѣдуетъ строго разграничить въ каждомъ правленіи, суть законодательная, судебная, исполнительная и оберегательная. Мы видѣли выше, что̀ такое была власть оберегательная въ русской администраціи. Непонятно только, почему Державинъ выдѣлилъ изъ нея власть судебную, которая составляла одно изъ средствъ прежняго охранительнаго сената для повсемѣстнаго водворенія правосудія. По мнѣнію Державина, Петръ отчетливо выдѣлилъ только одну власть оберегательную, сосредоточенную, какъ онъ предполагалъ, въ лицѣ генералъ-прокурора. Насколько это мнѣніе справедливо, можно видѣть изъ предъидущаго изложенія исторіи этой власти. Но Державинъ принимаетъ свое положеніе за дѣйствительный фактъ и дѣлаетъ изъ него много выводовъ. Власть оберегательная, выдѣленная изъ всѣхъ другихъ, быстро поглатила ихъ. „Сія власть, по праву начальства своего надъ канцеляріей сената, по кончинѣ его, во время царствованія императрицы [1]), имѣя свободный и единственный доступъ къ престолу, вмѣстила въ себѣ другія силы и власти... Но какъ невозможно, чтобъ въ одномъ человѣкѣ оберегательная власть была также властью судебною, исполнительною и законодательною, то естественно, что законодательная власть иногда не предусмотрѣла, судебная погрѣшила, исполнительная и въ правомъ дѣлѣ упустила, оберегательная же, нося всѣ оныя власти въ себѣ, сама на себя доносить не стала. А присовокупивъ къ тому, что многія мѣста неподчинены будучи сенату, дѣйствовали не въ общемъ кругѣ дѣлъ, а частію по одному предмету разнообразно, отчего всѣ вообще оныя государствен-

---

[1]) Если Державинъ предполагаетъ, что власть генералъ-прокуроровъ усилилась послѣ смерти Петра I, то это самое странное незнаніе исторіи; неужели время кабинета и верховнаго тайнаго совѣта онъ считаетъ періодомъ могущества генералъ-прокурора?

ныя же власти яко пружины политическаго тѣла, совокупно къ одной цѣли дѣйствовать, другъ друга побуждать и подкрѣплять перестали, духъ равнодушія овладѣлъ членами сената; верховное правительство цѣлой имперіи охладѣло въ своей ревности и, изнемогши въ дѣятельности своей, потеряло свою важность". Еслибы Державинъ изслѣдовалъ, какое вліяніе на Россію имѣла эта теорія раздѣленія властей, онъ бы не видѣлъ причинъ упадка сената въ томъ, что эти власти не были разграничены. Для насъ важно только то, что, въ концѣ концовъ, онъ приходитъ къ необходимости сосредоточить всѣ власти по прежнему въ сенатѣ. Его проектъ по современнымъ извѣстіямъ, сообщаемымъ г. Богдановичемъ, не вошелъ въ составъ сенатской записки, представленной государю. Дѣйствительно, выводы этой записки весьма мало говорятъ о разграниченіи властей.

Проектъ сената весьма категорически говоритъ о возвращеніи къ сенату временъ Петра I и Елизаветы. „Сенатъ по основанію своему есть первое государственное правительство, снабженное отъ государя и законодателя силою и всею исполнительною властію, потому управляетъ всѣми гражданскими мѣстами въ имперіи и высшей надъ собой власти не имѣетъ, кромѣ единой самодержавнаго Государя, коего единое же лицо въ немъ предсѣдательствуетъ. Должность и обязанность его по присягѣ подданнической, предохранять права и преимущества своего самодержавца, соблюдать законы, пещись всемѣрно о исполненіи воли и повелѣній Государя, всякой вообще пользѣ народной и о теченіи законнаго правосудія повсемѣстно; изъ сихъ правъ изливается преимущество, чтобы повелѣнія его исполняемы были, какъ именные Государя указы.

„По симъ правамъ принадлежитъ ему ходатайство у престола по всякимъ народнымъ нуждамъ и, въ случаѣ потребъ государственныхъ, докладывая Императорскому Величеству, прибавлять по статьямъ доходовъ необходимую прибавку платы или податей, чего не могъ бы ни основательно, ни уравнительно расположить, если не будетъ имѣть у себя полныхъ свѣдѣній о всѣхъ частяхъ государственной экономіи. Отъ сихъ поръ слѣдуетъ и то, что судъ и расправа *верховнымъ образомъ* принадлежатъ сенату, по входящимъ въ оный гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ. Ибо, сколько невозможно одному Государю, по словамъ Петра Великаго, удовлетворять всѣмъ первымъ, столько по вторымъ не свойственно священному сану монарха своимъ подписомъ утверждать казни; законы осуждаютъ, законы наказываютъ, но драгоцѣннѣйшее право помиловать и простить остается неограниченно во власти Государя".

Такъ очертилъ самъ сенатъ кругъ своей дѣятельности, какъ высшаго контролирующаго, охраняющаго и направляющаго начала. Для

достиженія этой великой цѣли, онъ просилъ возстановить правила дѣлопроизводства и организацію, установленную Петромъ. Необходимость единогласнаго рѣшенія должна быть возстановлена въ полной силѣ; доступъ сената къ Государю долженъ быть невозбранный; при докладѣ дѣлъ Государю, всякій разъ присутствуютъ по крайней мѣрѣ два сенатора. Каждый сенаторъ имѣетъ право докладывать ему объ усмотрѣнномъ злоупотребленіи и государственномъ вредѣ.

Всѣ эти соображенія поступили на соображеніе комитета, собиравшагося подъ предсѣдательствомъ самого Государя. Какъ долженъ онъ былъ принять мнѣніе сената? Г. Богдановичъ прекрасно рисуетъ намъ состояніе умовъ въ той части молодежи, которая окружала юнаго императора (Вѣст. Евр. т. I, стр. 169). Мы дозволимъ себѣ представить здѣсь эту мѣткую характеристику, изъ которой можно видѣть, почему многое изъ предположеннаго въ первую эпоху царствованія Императора Александра I не удалось впослѣдствіи. „Молодые люди, окружавшіе императора Александра I, пользуясь бездѣйствіемъ старшихъ, окружали престолъ и съ самонадѣянностію, свойственною невѣдѣнію и неопытности, порицая всѣ уставы и законы, существовавшіе въ Россіи, считали ихъ отсталыми отжившими свой вѣкъ. Полагая, что достаточно было природныхъ способностей, сознаваемыхъ ими въ самихъ себѣ, чтобы сдѣлаться законодателями, полководцами, просвѣтителями милліоновъ людей, они вызывались начертать законы болѣе совершенные, болѣе благодѣтельные, что однакожъ не мѣшало имъ съ непостижимою неосновательностію подрывать уваженіе ко всѣмъ уставамъ, разглагольствуя о свободѣ и равенствѣ, въ самомъ превратномъ и уродливомъ смыслѣ...“ Другими словами, если старые государственные люди поняли обѣщаніе императора царствовать по духу и сердцу великой Екатерины, какъ намѣреніе управлять страною на основаніи идей двухъ великихъ своихъ предшественниковъ и при содѣйствіи лучшихъ силъ націи, молодежъ это поняла такимъ образомъ, что императоръ собирается принести западнымъ идеямъ дань еще обильнѣйшую, чѣмъ Екатерина. Историческія начала для нихъ имѣли мало значенія; такъ отнеслись они и къ проекту сенаторовъ. Докладъ былъ порученъ извѣстному Новосильцеву. Онъ разсмотрѣлъ всѣ проекты, какъ всего сената въ совокупности, такъ и отдѣльныхъ сенаторовъ и составилъ изъ нихъ одно цѣлое, чтобы все вмѣстѣ подвергнуть критикѣ. „Основою принциповъ, возвѣщенныхъ г. Новосильцевымъ, служила мысль. что сенатъ не можетъ быть разсматриваемъ какъ законодательный корпусъ, что въ началѣ его основанія, даже Петръ не довѣрялъ ему своей власти иначе, какъ только для пользованія подъ своимъ предсѣдательствомъ, т.-е. подъ своимъ управленіемъ, ибо президентъ, имѣющій власть въ своихъ рукахъ, не мо-

жетъ имѣть съ своими подчиненными другихъ отношеній, какъ отношеній хозяина къ управляющему. Подобная же организація не позволяетъ думать о врученіи столь важной власти собранію, которое уже по своему составу не можетъ заслуживать довѣрія націи, и которое, будучи наполнено людьми, назначенными властію, недопускаетъ и мысли объ участіи большинства общества въ изданіи тѣхъ законовъ, которые выходятъ изъ рукъ этого собранія. Съ другой стороны, если императоръ дастъ сенату значительныя права, то кромѣ вышесказанныхъ неудобствъ, онъ можетъ связать себѣ руки, такъ что не будетъ въ состояніи выполнить всего того, что онъ предполагаетъ на пользу націи, ибо встрѣтитъ въ невѣжествѣ этихъ людей препятствія, которыя могутъ повлечь за собою опасныя послѣдствія въ случаѣ борьбы, всегда вредной между верховною властію и ею назначенными службами. Всѣ эти соображенія привели г. Новосильцева къ тому заключенію, что слѣдуетъ ограничиться въ отношеніи сената судебною властію, но такъ, чтобы онъ пользовался ею самымъ широкимъ образомъ, съ полною независимостію отъ опеки прокуроровъ и генералъ-прокуроровъ". На такихъ началахъ была основана критика новыхъ людей; сенатъ не могъ быть законодательнымъ корпусомъ, потому что они не могли остановиться на опредѣленномъ учрежденіи, вслѣдствіи ихъ крайне сбивчивыхъ и неопредѣленныхъ надеждъ. На мѣстѣ стараго сената имъ виднѣлось народное представительство. Широкая исполнительная власть, предоставленная этому „собранію бояръ", могла воспрепятствовать ихъ широкимъ соціальнымъ планамъ, для которыхъ необходимо было сосредоточеніе административной власти въ немногихъ рукахъ. Но за то сенатъ, надѣленный высокой судебной властію льстилъ ихъ теоріямъ; англійскій, американскій, старый французскій судъ представляли имъ готовые образцы. Комитетъ твердо рѣшился предоставить сенату одну судебную власть. Между всѣми членами комитета былъ лишь одинъ человѣкъ, сознавшій все значеніе сената для Россіи. Это былъ самъ государь. На всѣ доводы своихъ совѣтниковъ онъ отвѣчалъ, что истинный характеръ власти сената состоялъ въ томъ, что онъ могъ имѣть свѣдѣнія о всемъ происходящемъ и слѣдить за администраціею, чтобы имѣть на нее вліяніе сверху. Онъ видѣлъ, слѣдовательно, что сенатъ, дурно или хорошо, осуществлялъ задачу, необходимую во всякомъ благоустроенномъ правительствѣ, задачу учрежденія, гдѣ законъ находилъ защиту, произволъ преграду, гдѣ препятствовали превращенію отдѣльныхъ вѣдомствъ въ самостоятельныя почти государства, гдѣ государственныя преданія страны находили охранителей и истолкователей, словомъ что онъ былъ охранительнымъ учрежденіемъ въ лучшемъ и широкомъ смыслѣ этого слова. Но совѣтники были неуступчивы;

самое слово—охранительная власть, не имѣла для нихъ опредѣленнаго значенія. На всѣ замѣчанія императора они отвѣчали самыми новыми теоріями. Охранительная власть въ рукахъ сената, говорили они, будетъ призрачна, ибо истинное охраненіе заключается въ организаціи политическаго строя и въ общественномъ мнѣніи. Политическій строй и организація общественнаго мнѣнія въ странѣ, гдѣ образованнѣйшіе его представители не выдерживали даже такого скромнаго контроля, каковъ былъ контроль сената!

Какъ бы то ни было, но 8 сентября 1802 г., представленіе сената было утверждено въ главнѣйшихъ своихъ частяхъ и вошло въ составъ указа, даннаго сенату о его правахъ и обязанностяхъ [1]). На основаніи этого указа сенатъ былъ признанъ „верховнымъ мѣстомъ имперіи“: ему подчинены всѣ присутственныя мѣста; онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ соблюденіи правосудія. Онъ долженъ наблюдать за сборомъ податей и расходами штатными, имѣть попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, соблюденію общаго спокойствія и тишины и прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣйствій во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ и т. д.“ Словомъ, надежды сенаторовъ, по видимому, должны были осуществиться; но не такъ было на самомъ дѣлѣ.

Съ одной стороны, какъ мы уже замѣтили, лица, наполнявшія собою присутственныя мѣста и канцеляріи, видѣли продолженіе петровской эпохи въ формальномъ подраздѣленіи всей администраціи на отдѣльныя вѣдомства; съ другой, эта же партія сошлась съ молодыми совѣтниками государя въ одномъ пунктѣ, именно въ неограниченномъ полномочіи лицъ, стоящихъ во главѣ этихъ вѣдомствъ. Для однихъ подобная мѣра была полнымъ торжествомъ канцелярскаго порядка, для другихъ—подобное полномочіе представляло перспективу осуществленія многихъ реформъ, безъ опасности встрѣтить сопротивленіе отъ „этихъ невѣжественныхъ людей“, засѣдавшихъ въ сенатѣ.

Двумя актами была достигнута эта цѣль, въ два пріема былъ окончательно отмѣненъ прежній порядокъ и организованъ новый. Эти акты были первоначальное учрежденіе министерствъ 1802 и окончательное ихъ образованіе въ 1810 г.

Въ одинъ день съ изданіемъ указа, возстанавливающаго права сената, 8 сентября 1802 г., издано было первое учрежденіе министерствъ [2]); главнѣйшимъ мотивомъ къ этому учрежденію выставляется желаніе слѣдовать „великому духу преобразователя Россіи Петра І-го“,

---

[1]) П. С. З. № 20405.
[2]) П. С. З. № 20406.

и лучшимъ къ этому средствомъ считается „раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою и для благоуспѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ нами министровъ".

Что такое были новые министры? Мы видѣли, что въ царствованіе императора Павла I въ средѣ центральныхъ учрежденій появляются вновь коллегіи. Появленіе коллегій этихъ удовлетворяло потребности раздѣлить части управленія по различнымъ вѣдомствамъ, которыя до тѣхъ поръ поручались тому или другому лицу, безъ особенныхъ на то основаній, соединялись, раздѣлялись, безъ всякихъ правилъ; другими словами, введеніе коллегій удовлетворило потребности нѣкоторой организаціи окрѣпшаго уже министерскаго начала. Сперанскій говоритъ, что отношенія новыхъ коллегій къ губернскимъ не были опредѣлены, и отъ того происходила сильная запутанность въ сношеніяхъ административныхъ мѣстъ. Чтобы отличить ихъ отъ равныхъ имъ въ принципѣ губернскихъ учрежденій, или, какъ говоритъ Сперанскій, дать имъ нѣкоторый отдѣльный образъ бытія, а вмѣстѣ и преимущество предъ губернскими палатами, признано за благо сверхъ президентовъ установить въ нихъ главныхъ директоровъ, съ правомъ непосредственнаго доклада государю. Вся дѣятельность коллегій, продолжаетъ онъ, была основана на дѣйствіи и личномъ довѣріи этихъ директоровъ. Главнѣшія основанія были, слѣдовательно, готовы. Для закрѣпленія сдѣланнаго нужно было только провести дальше принципъ раздѣленія вѣдомствъ и поставить во главѣ ихъ главно-управляющихъ, сообщивъ имъ тотъ характеръ, какой имѣли самыя ихъ вѣдомства. Каждый министръ становился во главѣ особаго, самостоятельнаго вѣдомства и въ одинаковой степени съ своими товарищами подчинялся высшему надъ нимъ правительству. Это повело за собою третій важный результатъ—принципъ равенства всѣхъ центральныхъ учрежденій, который при дальнѣйшемъ развитіи, повлекъ за собою совершенное обновленіе министерствъ, не связанныхъ уже никакимъ высшимъ учрежденіемъ.

Основаніемъ раздѣленія вѣдомствъ въ учрежденіи 1802 г., послужило дѣленіе, установленное Петромъ при учрежденіи коллегій. Именно, во главѣ трехъ государственныхъ коллегій, съ давнихъ поръ получившихъ самостоятельность, стали министры: военный, морскихъ силъ и иностранныхъ дѣлъ; здѣсь превращеніе это не сдѣлало ничего новаго, такъ какъ эти коллегіи давно получили право непосредственнаго доклада. Коллегіи, сосредоточенныя въ казенной палатѣ, кромѣ штатсъ - конторы, т.-е. всѣ предметы государственнаго хозяйства, развились въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Изъ должности государственнаго казначея образовалась должность

министра финансовъ. Коммерцъ- и мануфактуръ коллегіи подчинились министру коммерціи. Наконецъ, разграниченіе вѣдомствъ повело къ выдѣленію должности генералъ-прокурора, съ исключительно судебнымъ ея характеромъ. Въ прежнее время, когда онъ былъ главнымъ представителемъ министерскаго начала въ столицѣ, когда подъ его управленіемъ соединялись различныя вѣдомства, онъ маскировалъ это новое начало и поддерживалъ фиктивное значеніе сената. Теперь вѣдомства были раздѣлены, и каждый долженъ былъ брать то, что ему принадлежитъ. Что же принадлежало ему, представителю сената, превратившагося въ судебное мѣсто, какъ не судебное вѣдомство? Дѣйствительно учрежденіе уже прямо называетъ его министромъ юстиціи. Министры не входили органически въ составъ управляемыхъ ими коллегій, они стояли какъ бы внѣ ихъ; самое коллежское устройство осталось неприкосновеннымъ, такъ что необходимое условіе министерскаго управленія, единоличный составъ, не былъ еще допущенъ въ новое учрежденіе. Вообще первое учрежденіе министерствъ носитъ на себѣ характеръ поспѣшной работы, торопливаго желанія доставить своимъ идеямъ торжество въ принципѣ, хотя въ самой несовершенной формѣ, съ тѣмъ чтобы впослѣдствіи дать ей болѣе совершенную организацію. Оно было временнымъ перемиріемъ новыхъ французско-канцелярскихъ съ прежними петровскими учрежденіями, перемиріемъ, послѣ котораго должно было последовать окончательное паденіе этихъ послѣднихъ. Вмѣстѣ съ организаціею коллегій не тронуто и верховное положеніе сената, только что дарованное ему. „Правительствующій сенатъ имѣетъ должность разсматривать дѣянія министровъ, по всѣмъ частямъ ихъ управленію ввѣреннымъ, и, по надлежащемъ сравненіи и соображеніи оныхъ съ государственными постановленіями и съ донесеніями прямо отъ мѣстъ до сената дошедшими, дѣлать свои заключенія и представлять намъ докладомъ“. Министры, слѣдовательно, должны были представлять ему отчеты о своемъ управленіи, которые сенатъ разсматривалъ и о найденномъ докладывалъ государю. Но уже Сперанскій замѣчаетъ, что отчетность эта составляла одну обрядность, ибо министры дѣйствовали большею частію по Высочайшимъ повелѣніямъ, которыя разсматривать сенатъ не имѣлъ права, слѣдовательно, эти отчеты были безполезны, а потому года черезъ три и формальность эта уничтожилась. Вмѣстѣ съ этою „обрядностію“ уничтожилась послѣдняя тѣнь контролирующей власти сената и дѣятельности генералъ-прокурора. Даже самая отчетность по штатнымъ суммамъ уничтожена учрежденіемъ должности государственнаго контролера.

Вмѣстѣ съ постепеннымъ ослабленіемъ объединяющей власти се-

ната, совершилось полное подчиненіе коллегій и вѣдомствъ, входившихъ въ составъ министерствъ. Если въ отношеніи сената главная задача министерствъ заключалась въ сведеніи его контроля и его власти на одну формальную дѣятельность, въ отношеніи къ коллегіямъ задача ихъ заключалась въ превращеніи ихъ въ департаменты министерствъ съ единоличной организаціей.

Два акта довершили дѣло, начатое 1802 г. Образованіе государственнаго совѣта, куда перешли всѣ законодательные вопросы и важнѣйшія административныя мѣры и новое образованіе министерствъ [1]). Не знаемъ, въ какой мѣрѣ справедливо мнѣніе Сперанскаго, что основною мыслью министерствъ 1810 г. было два правила: „первое, не допускать между губернскимъ управленіемъ и сенатомъ никакихъ среднихъ установленій, какъ безполезныхъ и единству управленія противныхъ; второе, министерства считать не среднимъ и отдѣльнымъ установленіемъ, но самимъ правительствующимъ сенатомъ, коего министры суть члены, а министерства составныя части". Если мысль графа вѣрна, то ее слѣдуетъ читать нѣсколько иначе: что по отношенію къ мѣстному управленію министерства замѣнили совершенно сенатъ, съ которымъ дѣйствительную и живую связь имѣли теперь одни судебныя мѣста. Это видно уже изъ того, какъ были устроены сношенія, порядокъ отчетности министровъ и изъ объема ихъ власти. Всѣ отчеты теперь должны составляться по департаментамъ, откуда они переходятъ къ министру, подъ руководствомъ котораго составляется общій отчетъ. Отчеты о всѣхъ дѣлахъ вносятся въ государственный совѣтъ, разсматриваются въ его департаментахъ, и съ примѣчаніями ихъ поступаютъ на уваженіе общаго собранія, и потомъ предаются тисненію во всеобщее извѣстіе. Всѣ министры въ дѣйствіяхъ своихъ подчинены непосредственно верховной власти; министрамъ предоставляется право опредѣленія и увольненія чиновниковъ, высшихъ представляя верховной власти, а низшихъ собственною властію, надзоръ за дѣйствіемъ всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, взысканіе отъ нихъ отвѣтовъ, въ случаѣ бездѣйствія или неправильнаго исполненія, удаленіе отъ должностей и преданіе суду, въ случаѣ важныхъ преступленій, разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учрежденій затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи; принятіе всѣхъ мѣръ, нужныхъ къ дѣйствію законовъ или учрежденій, когда они утверждены и обращены къ исполненію министра. Они имѣютъ право представлять о необходимости новаго закона или учрежденія или объ отмѣнѣ стараго; всѣ эти представленія должны поступать въ государственный совѣтъ. Сверхъ предметовъ, требую-

---

[1]) П. С. З. №№ 24064, 24686. §§ 197, 198, 209, 211, 220, 221, 228.

щихъ новаго устава или учрежденія, министры вносятъ на уваженіе государственнаго совѣта, предметы внутренняго управленія, требующіе отмѣны, ограниченія или дополненія прежнихъ положеній; дѣла, требующія въ законахъ, уставахъ и учрежденіяхъ изъясненія истиннаго смысла, общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя, объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя внѣшнія мѣры, когда по усмотрѣнію обстоятельствъ, могутъ они подлежать предварительному общему соображенію, ежегодныя смѣты общихъ государственныхъ расходовъ и приходовъ, способы ихъ управленія, назначеніе новыхъ издержекъ, въ теченіи года встрѣтиться могущихъ, и чрезвычайныя финансовыя мѣры. Отчеты всѣхъ министерствъ въ управленіи принадлежащихъ къ нимъ частей вносятся сюда же.

Не надо имѣть особенной политической проницательности, чтобы видѣть, такимъ образомъ, что въ вѣдѣніи министерствъ и новаго совѣщательнаго собранія органически сосредоточились тѣ дѣла, которыя въ теченіи XVIII ст. принадлежали дѣйствительному управленію правительствующаго сената, подъ надзоромъ и направленіемъ всемогущей должности генералъ-прокурора.

Русская администрація вступила въ новый фазисъ развитія, характеризуемый полною самостоятельностію отдѣльныхъ вѣдомствъ, отсутствіемъ той дѣятельности, которая сосредоточивалась въ лицѣ генералъ-прокуроровъ. Мы слишкомъ еще близко стоимъ къ этому порядку вещей, интересы этихъ учрежденій говорятъ еще слишкомъ живо и громко, чтобы мы рѣшились произнести объ нихъ свое сужденіе. При томъ это перешло бы за предѣлы нашей задачи, которая состояла въ томъ, чтобы прослѣдить учрежденіе сената и въ особенности должность генералъ-прокурора до той поры, когда первый окончательно выдѣлился въ судебное мѣсто, и второй, раздѣлявшій участь того учрежденія, при которомъ онъ состоялъ, превратился въ министра юстиціи; это и совершилось учрежденіемъ министерствъ. Развитіе и роль ихъ, далеко еще неоконченныя, должны составить задачу отдѣльнаго изслѣдованія. Мы закончимъ эту главу тѣмъ, чѣмъ ее наполнили—выпиской.

„Многія происходили сужденія о вопросахъ: министерское или коллегіальное управленіе полезнѣе Россіи. Каждое изъ сихъ сужденій представляетъ хорошую и дурную сторону. Управленіе министровъ можетъ имѣть болѣе скорости въ исполненіи, обнимать въ большей раздробительности предметы, представлять лучшую надежду къ успѣху въ отправленіи подвѣдомственныхъ дѣлъ, если министръ соединяетъ въ себѣ всѣ качества, потребныя для его сана. Съ другой стороны, опытъ доказалъ, что учрежденіе въ Россіи министерствъ разрушило единство надзора, что съ перемѣною министровъ безпрестанно измѣ-

няется система управленія, чего въ благоустроенномъ государствѣ допускать не должно, и чему коллегіальное учрежденіе служитъ препятствіемъ; что слабый министръ въ разрѣшеніи подлежащихъ ему дѣлъ скорѣе бываетъ подверженъ ошибкамъ, а слишкомъ на себя надежный перейдетъ границы ввѣренной ему власти; что содержаніе министерствъ ежегодно потребляетъ чрезмѣрныя суммы; что каждое вступленіе новаго министра влечетъ за собою удаленіе многихъ чиновниковъ, для успокоенія коихъ раздавали рановременно пенсіи, аренды, ордена, повышенія чинами; что всѣ сіи награды, получаемыя преимущественно служащими въ министерствахъ, возбуждаютъ уныніе и ропотъ въ чиновникахъ другихъ мѣстъ, а паче губернскихъ, неимѣющихъ особаго покровительства... Наконецъ, коллегіальное управленіе я считаю полезнымъ уже потому, что Россія къ нему привыкла, и что оно сообразно съ духомъ учрежденія о управленіи губерній".

Теперь уже прошло много лѣтъ послѣ учрежденія министерствъ. Россія успѣла уже привыкнуть къ этому порядку, какъ она прежде привыкла къ коллегіямъ. Но, тѣмъ не менѣе, слова почтеннаго государственнаго человѣка достаточно обдуманы, вѣски и провѣрены опытомъ, чтобы и теперь остановить вниманіе каждаго, кто серьезно думаетъ о благосостояніи нашего великаго отечества.

Мы прошли чрезъ длинный рядъ историческихъ и законодательныхъ фактовъ. Въ теченіи всего нашего изложенія, мы старались ни на минуту не покидать сферу фактовъ, область практической жизни; факты эти навели насъ на нѣкоторыя общія соображенія; въ ихъ послѣдовательности мы успѣли усмотрѣть нѣсколько началъ, руководившихъ всѣмъ административнымъ движеніемъ XVIII ст. Теперь необходимо, въ немногихъ чертахъ, резюмировать эти общія начала, съ тѣмъ чтобы еще разъ взглянуть на пройденный нами путь и нагляднѣе показать общую связь изложенныхъ здѣсь событій.

Старая русская администрація, извѣстная подъ именемъ приказнаго управленія, покоилась на крѣпко организованной массѣ служилаго сословія, котораго историческое образованіе, понятія, преданія придали всей администраціи совершенно особенный характеръ. Распредѣленіе должностей, порядокъ подчиненія служащихъ, составъ приказовъ, обусловливались не законодательною дѣятельностію верховной власти, а органическимъ строемъ самаго служилаго сословія. Отсюда же проистекало то смѣшеніе двухъ формъ, выработанныхъ западною теоріею подъ именемъ бюрократическаго и коллегіальнаго начала, смѣшеніе, которое многіе юристы и публицисты называютъ хаосомъ, но вполнѣ соотвѣтствовавшее средѣ, въ которой оно суще-

ствовало. Выдѣленіе этихъ двухъ началъ сдѣлалось задачею Петра I, видѣвшаго въ немъ главнѣйшее средство къ пополненію всѣхъ недостатковъ. Но которому изъ этихъ началъ предоставить преобладающее значеніе? Съ самаго начала Петръ склонился въ пользу начала коллегіальнаго. Личное начало, преобладавшее въ духѣ древнерусской администраціи, было для него синонимомъ произвола и безконтрольности. Съ жаромъ принялся онъ организовать служилое сословіе въ коллегіальныя учрежденія, которыя прежде всего появились въ мѣстномъ управленіи, наиболѣе страдавшемъ отъ произвола воеводъ; какъ обще-связующее начало этихъ учрежденій появилась коллегія сената, гдѣ сосредоточились всѣ вопросы высшаго управленія. Личному началу была отведена надзирающая роль въ системѣ фискаловъ, которые служили живою связью между мѣстными учрежденіями и сенатомъ, какъ блюстители государственныхъ интересовъ, подчиненные высшему ихъ блюстителю—сенату. Но они были устранены отъ дѣйствительнаго управленія, отъ участія въ дѣлахъ, а вмѣстѣ съ ними было устранено отъ управленія и личное начало. Дальнѣйшій опытъ привелъ преобразователя къ другимъ соображеніямъ. Для мѣстнаго управленія онъ не нашелъ служилаго сословія; сосредоточенное въ столицѣ и въ арміи, оно не образовало еще мѣстнаго владѣльческаго сословія. Необходимость личнаго начала, которое онъ совсѣмъ было оставилъ, высказалось самымъ энергическимъ образомъ. Продуктомъ этого было учрежденіе коллегій и организація личнаго начала въ лицѣ генералъ-прокурора.

Выдѣливъ и организовавъ эти два существенныя начала всякой организаціи, Петръ не уничтожилъ однако самаго принципа приказнаго управленія, который, какъ извѣстно, выражался въ системѣ порученій, и былъ результатомъ полнаго, безграничнаго довѣрія, единства между царемъ и служилымъ сословіемъ, какъ представителемъ земли. Учрежденія Петра I только привели въ порядокъ этотъ хаосъ старой администраціи, гдѣ личное и коллегіальное начало являлись не элементами государственнаго быта, а результатомъ служебныхъ удобствъ и родовыхъ отношеній. Но организація эта нисколько не ослабила приказнаго начала, а, напротивъ, дала ему больше правильности и больше крѣпости.

Послѣ смерти его началось двоякое движеніе; одно стремилось придать администраціи прежній личный характеръ и смѣшать два выдѣленныя имъ начала, это была попытка верховнаго тайнаго совѣта; другое стремилось оставить коллегіальному началу только судебную власть и формальное участіе въ администраціи, сосредоточивъ всю силу дѣйствительнаго управленія въ лицѣ немногихъ министровъ, слѣдовательно, дать активное значеніе личному началу, которое Петръ

поставилъ сначала въ наблюдательное положеніе, а послѣ допустилъ къ управленію, но только какъ часть коллегіи. Объ этомъ старался кабинетъ въ царствованіе Анны Ивановны и въ управленіе Миниха. Царствованіе Елизаветы Петровны стоитъ на границѣ двухъ эпохъ. Съ одной стороны, она возвращается къ системѣ Петра I, возвращается къ управленію сенатомъ, съ его приказнымъ характеромъ. Но съ другой, подъ этимъ управленіемъ происходитъ важный соціальный переворотъ, подготовившій паденіе прежней системы. Служилое сословіе постепенно роспускается въ области, гдѣ, такимъ образомъ, сладывается обширный классъ, опирающійся на состояніе и происхожденіе. Напротивъ, столицы пустѣютъ, потому что служилое сословіе или въ арміи или въ области; учрежденія постепенно превращаются въ канцеляріи этихъ учрежденій. Въ такомъ видѣ застала русское общество и администрацію Екатерина II. Государственное воспитаніе русскаго народа было кончено. Послѣднимъ актомъ предшествующаго царствованія было освобожденіе перваго государственнаго сословія отъ того тягла, которое оно несло въ теченіи нѣсколькихъ столѣтій. Очевидно, что задача государства становилась иная. До сихъ поръ каждое сословіе на своемъ мѣстѣ работало для государства, теперь государство, устами Екатерины, объявило, что общее благо, въ новѣйшемъ смыслѣ этого слова, становится его задачею. Если прежде сословія должны были искать службы, гдѣ государство имъ укажетъ, и для этого покидали области, оставляли домъ, теперь государство приходитъ къ этимъ сословіямъ, съ цѣлію удовлетворить ихъ потребностямъ, доставить имъ правосудіе, тишину, безопасность. Прежде учрежденія были для служилаго класса только мѣстомъ службы, средствомъ быть у дѣлъ, а потому рѣшительно все равно было, гдѣ онъ ни будетъ служить; для правительства же выгоднѣе было держать эти учрежденія поближе къ себѣ, т.-е. стягивать ихъ въ центры своей дѣятельности. Этимъ вполнѣ объясняется значительное количество центральныхъ учрежденій и ничтожное развитіе мѣстныхъ, гдѣ губернаторы и воеводы исчерпываютъ собою правительственный персоналъ. Съ образованіемъ въ губерніи ядра новой общественности, землевладѣльческаго сословія, правительство увидѣло необходимость призвать его къ общественной дѣятельности въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ сосредоточились новыя силы. Созданіе нашей общественности справедливо приписывается Екатеринѣ. Мало по малу всѣ учрежденія переходятъ въ провинцію и организуются тамъ по совершенно новому плану. Тамъ составляютъ они зародышъ того земства, которое получаетъ такое развитіе въ нынѣшнее царствованіе. Напротивъ, въ центральныхъ учрежденіяхъ происходитъ полное уничтоженіе петровскихъ началъ. Въ столицахъ остается классъ, воспи-

танный на табели о рангахъ, слѣдовательно, готовый уже къ полному господству министерскаго начала. Начало это выдѣляется сначала съ помощію генералъ-прокурора, потомъ самаго генералъ-прокурора низводитъ на степень одного изъ министровъ, и личное начало организуется въ широкихъ размѣрахъ, становится основой громаднаго числа всемогущихъ учрежденій. Послѣ окончательнаго его организированія, дѣло Петра Великаго и Екатерины перешло въ провинціи; съ этихъ поръ оно обусловливается только развитіемъ земскаго элемента. Развитіе же земскаго элемента есть ни что иное, какъ постепенное освобожденіе сословій отъ разнообразныхъ тяглъ, возложенныхъ на нихъ образующимся московскимъ государствомъ. За освобожденіемъ дворянства, должно было слѣдовать освобожденіе приписаннаго къ нему сословія, но этого не случилось, и земское дѣло осталось безъ корней въ губерніи, предоставляя обширное поле все болѣе и болѣе раскидывающимся центральнымъ учрежденіямъ, подъ вліяніемъ которыхъ начиналась уже канцелярская организація даже земскихъ элементовъ, даже цѣлое сословіе государственныхъ крестьянъ отражало на себѣ эту систему. Освобожденіе владѣльческихъ крестьянъ положило конецъ этому ненормальному движенію. На русскую почву снова выступаютъ три великіе элемента, завѣщанные намъ исторіею, элементы, дружно работавшіе надъ собираніемъ земли, надъ отраженіемъ внѣшнихъ враговъ, надъ усмиреніемъ внутреннихъ крамолъ, надъ созданіемъ матеріальнаго благосостоянія страны. Съ самаго отдаленнаго времени, съ глубокой древности видно тѣсное сродство этихъ типовъ. Сначала общины, дружина и князь, послѣ крестьянство, служилые люди и царь, составляютъ главнѣйшіе элементы нашего историческаго движенія. Эти три типа во всѣ времена сохраняются въ своей силѣ, хотя имъ всѣмъ приходится переживать тяжелые годы испытаній. Отъ свободныхъ отношеній дружины и общины удѣльновѣчевого періода, мы переходимъ къ закрѣпленнымъ, несущимъ тягло сословіямъ московскаго государства. Велика была неурядица, сильны противу-государственные элементы, тяжелы должны были быть и жертвы на государственное дѣло. Оно закончено Петромъ. Съ половины XVIII ст. начинается освобожденіе сословій, созданіе земства, закончившееся освобожденіемъ крестьянъ. И снова предъ нами стоятъ три непреклонные элемента русской жизни, возставшіе теперь съ новою силою подъ дуновеніемъ свободы: общины и владѣльцы, слитые тѣсно въ общій земскій строй, и Особа Великаго Земскаго Царя!

ПОЛОЖЕНІЯ.

1) Личное и коллегіальное начало слиты въ приказномъ управленіи; причины этого заключаются въ организаціи и служебныхъ понятіяхъ служилаго сословія.

2) Съ реформою Петра I происходитъ выдѣленіе этихъ началъ, на основаніи иностранныхъ теорій.

3) Коллегіальное начало принято было за исходную точку и основу дальнѣйшихъ преобразованій; но необходимость личнаго начала скоро заявила себя и получила организацію.

4) Личное начало было организовано два раза; въ періодъ областныхъ реформъ въ учрежденіи фискаловъ, въ эпоху централизаціи въ должности генералъ-прокурора.

5) Ни то, ни другое учрежденіе, по мысли Петра I, не должно было поколебать силы и значенія коллегіальныхъ учрежденій. Напротивъ, они созданы въ видахъ лучшаго и всесторонняго осуществленія системы коллегіальнаго управленія.

6) Генералъ-прокуроръ не представляется началомъ бюрократическимъ, а необходимымъ элементомъ сената, какъ высшей государственной коллегіи, внѣ которой онъ не имѣетъ никакого значенія.

7) Въ теченіи всего времени существованія Петровскихъ учрежденій, генералъ-прокуроръ, въ средѣ государственныхъ установленій, представлялъ тоже начало, что и сенатъ, т.-е. власть охранительную, контролирующую и направляющую администрацію къ одной цѣли.

8) И то и другое учрежденія являются нововведеніемъ только по отношенію къ своей формѣ, приказное же начало старой Россіи остается въ нихъ во всей силѣ. Они сохранили его до реформъ Екатерины.

9) Министерское значеніе генералъ-прокурора, въ новѣйшемъ смыслѣ,

начинается съ Екатерины II; съ этого же времени начинается и превращенiе сената въ преимущественно судебное мѣсто.

10) Учрежденiе министерствъ докончило только дѣло, подготовленное и развитое Екатериною II и Павломъ I. Оно обусловливается сосредоточенiемъ служилаго сословiя, а вмѣстѣ съ нимъ и учрежденiй Петра I, въ губернiи, куда съ этого времени переходитъ весь интересъ администрацiи.

11) Реформы Екатерины удалили власть охранительную и коллегiальныя учрежденiя въ губернiи, оставивъ въ столицѣ власть законодательную, сосредоточенную въ лицѣ монарха, и исполнительную или совершительную, быстро развившуюся въ формѣ бюрократическихъ учрежденiй.

12) Генералъ-прокуроръ и система подчиненныхъ ему прокуроровъ была создана въ интересахъ центральныхъ учрежденiй и въ этомъ отношенiи рѣзко отличается отъ системы фискаловъ, учрежденныхъ въ виду интересовъ мѣстной администрацiи; оттого учрежденiе это и не шло въ глубь страны до самыхъ реформъ Екатерины, когда власть охранительная получила такое широкое развитiе въ мѣстныхъ установленiяхъ.

13) Политическое значенiе генералъ-прокурора превышало его административное значенiе; вслѣдствiе этого всѣ политическiе реформы въ нашемъ отечествѣ сильно отражались на этой должности.

ИСТОРИЧЕСКІЙ ОЧЕРКЪ

УЧРЕЖДЕНІЯ

ГЕНЕРАЛЪ-ГУБЕРНАТОРСТВЪ ВЪ РОССІИ.

I.

Въ 1702 г., послѣ покоренія Петромъ Великимъ нѣкоторыхъ шведскихъ провинцій, нѣкогда принадлежавшихъ Россіи, онѣ были ввѣрены попеченію князя Меншикова, получившаго титулъ губернатора. Вскорѣ послѣ основанія Петербурга, начала образовываться первая въ Россіи губернія, Ингерманландская, впослѣдствіи послужившая образцомъ для другихъ губерній, учрежденныхъ въ 1708 г. Административное устройство этой первой губерніи было заимствовано изъ Швеціи; вѣрнѣе сказать, Петръ Великій нашелъ шведскія учрежденія въ покоренныхъ шведскихъ и затѣмъ остзейскихъ провинціяхъ и распространилъ ихъ на всю Россію. Задолго до общаго учрежденія губерній, мы встрѣчаемся съ Ингерманландскою губерніей и въ ней съ губернаторами, потомъ генералъ-губернаторами, ландрихтерами (въ русскомъ переводѣ *земскими судьями*), президентами и т. д.

Вступивъ на путь заимствованій, законодательство, вмѣстѣ съ тѣмъ, уклонилось, по отношенію къ внутреннему управленію, отъ пути, которому дотолѣ слѣдовало московское правительство. Послѣднее, раздвигая свою власть на западъ, югъ и востокъ, приносило всюду свои собственныя учрежденія. Какъ только какая нибудь область подпадала владычеству Москвы, тотчасъ въ ней появлялись воеводы, приказныя избы, дьяки; мѣстнымъ жителямъ предписывалось выбрать старостъ и цѣловальниковъ для дѣлъ мірскихъ, земскихъ и государевыхъ, и чрезъ нѣсколько времени область эта во всемъ становилась похожа на всякій московскій уѣздъ и поступала въ завѣдываніе какого нибудь центральнаго приказа, который и управлялъ ею на основаніяхъ общихъ съ другими областями, состоявшими въ его управленіи.

Написано въ 1869 г. *Примѣчаніе.* Въ послѣднее время въ нашей литературѣ были указаны многія практическія неудобства генералъ-губернаторской должности. Сознавая всю важность этого вопроса, мы рѣшились представить нѣсколько соображеній, основанныхъ на историческихъ и научныхъ данныхъ. Кромѣ *Полнаго Собранія Законовъ*, мы пользовались *Русскимъ Архивомъ*, *Русскимъ Историческимъ Сборникомъ* (преимущественно статьею Д. П. Трощинскаго, „О министерствахъ“) и важными документами, изданными г. Калачевымъ при его разборѣ сочиненія г. Андреевскаго, *О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ*.

Вмѣстѣ съ тѣмъ московское правительство не любило имѣть дѣло съ обширными областями. Первою заботою его было раздѣленіе обширной области на мелкіе административные округи, причемъ каждый изъ нихъ получалъ вполнѣ самостоятельное значеніе и сносился съ центральнымъ московскимъ управленіемъ непосредственно. Воевода самаго небольшого городка получалъ царскіе указы прямо въ свои руки, обо всемъ отписывалъ его царскому величеству прямо въ Москву. Между какой нибудь Старой Русой и Москвой не было посредствующихъ инстанцій. Вслѣдствіе этого значеніе „старшихъ городовъ" утрачивалось не только въ политическомъ, но и въ административномъ отношеніи. И это имѣло важное значеніе. Когда прежній политическій центръ сохраняетъ значеніе высшаго административнаго центра для цѣлой области, чрезъ него сносящейся съ высшимъ управленіемъ, область эта привыкаетъ смотрѣть только на свое ближайшее начальство, которое, въ ея глазахъ, и олицетворяетъ собою *правительство.* Въ глазахъ мѣстнаго населенія такой центръ и такое правительство являются знаменемъ особливаго, исключительнаго положенія въ государствѣ, особенно если мѣстность эта удерживаетъ нѣкоторыя особенности прежняго времени. Всего этого Москва избѣгла раздробленіемъ Россіи на мелкіе административные округи. Какъ велико было число этихъ округовъ, видно изъ того, что въ первые годы царствованія Михаила Ѳедоровича, когда отъ Россіи отошли многія области, было около 120 городовъ, имѣвшихъ самостоятельное воеводское управленіе и сносившихся прямо съ Москвой. Впослѣдствіи число ихъ увеличилось. И среди этихъ 120—150 мелкихъ центровъ, Москва была настоящимъ хозяиномъ. Государственное единство скрѣплялось тою связью, какую Москва старалась поддерживать непосредственно съ низшими классами народонаселенія. Послѣдніе всегда тянули къ московскому государю, который, въ свою очередь, понимая это, всегда поддерживалъ ихъ значеніе. Небольшой объемъ административныхъ округовъ давалъ низшимъ классамъ мѣстнаго населенія возможность принимать участіе въ мѣстной администраціи. Многіе важные вопросы финансоваго и полицейскаго управленія были оставлены на попеченіи мірского выборнаго начальства. Воеводы, въ глазахъ закона, имѣли главною задачею „беречь крестьянъ и посадскихъ людей отъ сторонъ", то-есть, главнымъ образомъ отъ служилыхъ и приказныхъ людей. Въ то же время, въ виду многочисленныхъ злоупотребленій воеводъ, имъ запрещалось вмѣшиваться въ мірское хозяйство и во многія отрасли финансоваго управленія, ввѣреннаго выборнымъ людямъ, которые и сносились прямо съ Москвой. Прибавимъ, что въ тѣ времена низшее народонаселеніе не было еще такъ заслонено отъ правительства высшими сословіями,

какъ это случилось въ XVIII столѣтіи, вслѣдствіе окончательнаго развитія крѣпостного права и чрезвычайнаго усиленія дворянскихъ выборныхъ должностей.

Система московской администраціи представляла много невыгодныхъ сторонъ, но общее ея направленіе благопріятствовало государственному единству. И оно росло, несмотря на всѣ матеріальныя препятствія, на плохое состояніе путей сообщенія, на разбросанность народонаселенія, на обширность территоріи. Благодаря московской системѣ, всякое расширеніе русскаго государства было въ то же время расширеніемъ русскаго народа.

Новая система явилась въ нашемъ законодательствѣ въ то время, когда Россія столкнулась съ провинціями, гдѣ прежнія средства московскаго „объединенія“ были слишкомъ слабы. Раздробить остзейскія провинціи на мелкіе уѣзды было не такъ легко, какъ нѣкогда область Великаго Новгорода. Поднять значеніе низшаго населенія на западныхъ окраинахъ было не такъ удобно, какъ въ другихъ мѣстахъ. Притомъ Россія сама себѣ связала руки крѣпостнымъ правомъ, и ей пришлось щадить права „шляхетства“ въ присоединенныхъ губерніяхъ, подобно тому, какъ она поднимала его значеніе у себя дома. Словомъ, западныя окраины труднѣе было переварить, чѣмъ то, что дотолѣ переварила Москва. Изъ этого, конечно, не слѣдовало, что прежнюю систему надо было бросить; но такъ случилось, и нельзя не признать факта, что провинціи, присоединенныя къ русской державѣ въ XVIII столѣтіи, остаются доселѣ или вовсе не русскими, или не совсѣмъ русскими областями.

Для управленія вновь присоединенными провинціями, Петръ Великій считалъ полезнымъ воспользоваться тѣми установленіями, которыя уже имѣлись въ этихъ провинціяхъ. Мало того, онъ распространилъ ихъ на всю Россію.

Для внутренней Россіи новыя учрежденія были не безполезны. ими было положено первое основаніе той „губерніи“, которою мы пользуемся въ настоящее время. Централизація управленія въ московскихъ приказахъ, выгодная въ политическомъ отношеніи, представляла большія невыгоды въ административномъ. Въ уѣздѣ не было органовъ управленія въ настоящемъ значеніи этого слова. Всѣ органы уѣзднаго управленія являлись первою, низшею инстанціей, не имѣвшею возможности удовлетворить сколько нибудь важнымъ потребностямъ народонаселенія и правительства. Нѣкоторыя дѣла вовсе были изъяты изъ-подъ ихъ завѣдыванія. За всѣмъ должно было обращаться въ Москву, гдѣ сосредоточивались и среднія, и высшія инстанціи управленія. Этимъ инстанціямъ приходилось рѣшать всѣ дѣла внутренняго управленія. Несовершенство мѣстныхъ органовъ прежде

смягчалось тѣмъ, что общины и выборные люди несли всю тягость управленія. Правительство надѣялось на нихъ болѣе, чѣмъ на своихъ собственныхъ агентовъ. Былъ моментъ въ исторіи нашего мѣстнаго управленія, когда правительство даже вовсе хотѣло уничтожить всѣхъ приказныхъ людей въ уѣздѣ, кромѣ воеводы. Такъ, въ одномъ указѣ Ѳедора Алексѣевича мы читаемъ: „чтобы въ городахъ быть однимъ воеводамъ, а горододѣльцамъ, сыщикамъ, губнымъ старостамъ, ямскимъ прикащикамъ, осаднымъ, пушкарскимъ и житничнымъ головамъ не быть... чтобы впредь отъ того градскимъ и уѣзднымъ людямъ въ кормахъ и подводахъ лишнія тягости не было". Слѣдовательно, все мѣстное управленіе должно было впредь держаться на воеводахъ, съ одной, и выборныхъ земскихъ должностяхъ, съ другой стороны. Но крѣпостное право, усиливавшееся все больше и больше, убивало значеніе мѣстнаго крестьянства, а городскія общины, разоренныя тяжкими поборами, не могли представить надежнаго матеріала для самоуправленія. Единственнымъ сословіемъ, способнымъ взяться за уѣздное управленіе, были служилые люди; но они были слишкомъ заняты полковой службой и не имѣли права уклоняться „отъ посылокъ и полковыхъ дѣлъ" для гражданской службы. Вслѣдствіе этого должность воеводы остается единственнымъ средствомъ мѣстнаго управленія и средствомъ крайне ненадежнымъ. Сосредоточеніе всѣхъ дѣлъ въ рукахъ воеводы вело къ смѣшенію властей и накопленію массы дѣлъ, а это, въ свою очередь, порождало медленность и произволъ.

Петръ Великій желалъ дать мѣстности самостоятельное управленіе, которое замѣнило бы завѣдываніе изъ Москвы прежнихъ четвертей и дворцовъ. Должность губернатора казалась ему наилучшимъ средствомъ замѣнить прежніе территоріальные приказы. Съ учрежденіемъ губерній, въ мѣстности являются двѣ инстанціи (а затѣмъ и больше), которыя дѣйствуютъ подъ непосредственнымъ наблюденіемъ высшаго въ государствѣ учрежденія, сената. Учреждая должность губернаторовъ и преобразуя должность воеводъ, Петръ Великій призывалъ и мѣстное дворянство къ участію въ управленіи. Учреждаются ландратскія коллегіи, гдѣ выборныя отъ дворянства лица засѣдаютъ съ губернаторомъ, и „онъ между ними не яко властитель, но яко президентъ". Преобразовывается городское самоуправленіе. Учреждаются „вышніе и нижніе суды", и тѣмъ полагается начало раздѣленію властей въ мѣстномъ управленіи.

Идея губерніи въ такой формѣ не погибла въ нашемъ законодательствѣ. Она сдѣлалась любимою мечтой Екатерины II, которая и дала Россіи знаменитое *Учрежденіе*.

II.

Учрежденіе о губерніяхъ было полнымъ и всестороннимъ развитіемъ началъ, нѣкогда указанныхъ Петромъ Великимъ, но не осуществившихся при немъ, вслѣдствіе разныхъ обстоятельствъ. При Екатеринѣ II потребность въ мѣстныхъ преобразованіяхъ чувствовалась сильнѣе, чѣмъ прежде, и средствъ къ ихъ осуществленію было гораздо больше.

Послѣ смерти Петра Великаго всѣ его мѣстныя учрежденія погибли. Остались только должности губернаторовъ и воеводъ, окруженныхъ канцеляріями, въ коихъ были сосредоточены какъ административныя, такъ и судебныя дѣла. Выборныя должности, имѣвшія такое значеніе въ древней Россіи, исчезли. Самыя приказныя должности имѣли мало средствъ для исполненія своихъ обязанностей. Губерніи и другіе административные округи были слишкомъ велики. Вся Россія была раздѣлена на 10 губерній. Надъ губерніями, управлявшимися небольшимъ количествомъ приказныхъ людей, стояли коллегіи, въ коихъ сосредоточивалось все внутреннее управленіе государствомъ, подобно тому, какъ прежде въ московскихъ приказахъ. Вредныя послѣдствія этого порядка вещей были неисчислимы. Императрица сама излагаетъ ихъ во введеніи къ *Учрежденію*. „По великой обширности губерній, говоритъ она, оныя недостаточно снабжены какъ правительствами, такъ и надобными для управленія людьми: въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи, или казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ или полиціею, и сверхъ того еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются... Происходящее отъ того неустройство весьма ощутительно, съ одной стороны медленность, упущенія, волокита суть естественныя слѣдствія таковаго неудобнаго и недостаточнаго положенія... Съ другой стороны, отъ медлительнаго производства возростаютъ своевольство и ябеда, обще съ другими пороками“.

Для исправленія этихъ злоупотребленій императрица рѣшила принять слѣдующія мѣры:

1. Раздѣлить имперію на губерніи меньшаго объема чѣмъ прежнія. Предполагалось, что губернія, „дабы могла быть порядочно управляема“, должна имѣть отъ 300—400 т. жителей. На самомъ же дѣлѣ число губерній, вмѣсто прежнихъ 10, увеличено до 40.

2. Всю совокупность судебныхъ и административныхъ дѣлъ раздѣлить между специальными установленіями, дѣйствующими болѣе или менѣе самостоятельно, на точномъ основаніи законовъ. Съ этою

цѣлью коллегіи, до тѣхъ поръ сосредоточенныя въ столицѣ, были распредѣлены по губерніямъ, подъ именемъ палатъ.

3. Личный составъ мѣстной администраціи оживить множествомъ выборныхъ отъ сословій должностей.

4. Общее наблюденіе за администраціей и сословіями и направленіе администраціи сообразно видамъ высшаго правительства предоставить генералъ-губернатору или, какъ тогда именовалась эта должность, государеву намѣстнику.

5. Генералъ-губернаторовъ поставить подъ непосредственное наблюденіе императорскаго величества и сената.

Такимъ образомъ, мы видимъ въ новой губерніи различные элементы администраціи, о которыхъ прежде не было рѣчи.

Во-первыхъ, мы видимъ многочисленные органы *управленія*, въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Вся совокупность административныхъ вопросовъ распредѣлена между спеціальными органами, положившими конецъ прежнему смѣшенію вѣдомствъ. Казенная палата, приказъ общественнаго призрѣнія, губернское правленіе—таковы новыя административныя силы, замѣнившія прежнія воеводскія и губернаторскія канцеляріи. Судебная часть была построена на совершенно новыхъ основаніяхъ. Она отдѣлена отъ администраціи. Гражданскій судъ совершенно отдѣленъ отъ уголовнаго. Въ первыхъ двухъ инстанціяхъ допущено широкое выборное начало для всѣхъ сословій. Третья инстанція, замѣнившая прежнія юстицъ- и вотчинную коллегіи, осталась правительственнымъ судомъ, общимъ для всѣхъ сословій.

Кромѣ общихъ правительственныхъ установленій, учреждены еще особыя установленія для сословныхъ дѣлъ: дворянскія корпораціи съ депутатскимъ собраніемъ, городовыя установленія и т. п. Все это является вмѣстѣ съ учрежденіемъ о губерніяхъ.

Такое разнообразіе учрежденій и сравнительная съ прежнимъ временемъ самостоятельность ихъ потребовали учрежденія особаго органа для *общаго за ними надзора.*

Такимъ органомъ явился генералъ-губернаторъ или государевъ намѣстникъ.

По смыслу учрежденія о губерніяхъ, намѣстникъ былъ поставленъ далеко отъ администраціи и суда, въ собственномъ смыслѣ этого слова. Учрежденіе (ст. 82) категорически выражается, что онъ не есть судья. Должность его (ст. 81) есть „строгое и точное взысканіе чинить со всѣхъ ему подчиненныхъ мѣстъ и людей, о исполненіи законовъ и опредѣленнаго ихъ званія и должностей". Такой общій надзоръ или, вѣрнѣе, попеченіе объ исполненіи законовъ, составляетъ сущность генералъ-губернаторской должности. Положительныя адми-

нистративныя мѣры требуются отъ него въ рѣдкихъ, можно сказать, исключительныхъ случаяхъ. Такъ, онъ долженъ пресѣкать всякаго рода злоупотребленія, а наипаче роскошь безмѣрную и разорительную, обуздывать излишество, безпутство, мотовство, тиранство и жестокости (послѣднія постановленія имѣютъ въ виду злоупотребленія власти помѣщиковъ); генералъ-губернаторъ долженъ вступаться за всякаго, кого по дѣламъ волочатъ, останавливать исполненіе несправедливыхъ рѣшеній, донося о томъ сенату, а въ важныхъ случаяхъ— императорскому величеству; долженъ принимать мѣры въ случаѣ голода и недостатка жизненныхъ припасовъ; въ мѣстахъ пограничныхъ долженъ охранять государственную безопасность; въ случаѣ возмущенія, долженъ принимать мѣры къ его усмиренію и т. п.

Такія функціи указывали на двоякій характеръ этой должности. Большинство дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію намѣстника, указываютъ на намѣреніе законодателя сдѣлать эту должность обыкновеннымъ, нормальнымъ губернскимъ учрежденіемъ, ввести ее въ кругъ прочихъ мѣстныхъ установленій, подобно тому какъ это сдѣлано съ должностію нынѣшнихъ губернаторовъ. Но историческія обстоятельства того времени придали должности намѣстниковъ такой оттѣнокъ, вслѣдствіе котораго она не могла остаться обыкновеннымъ губернскимъ установленіемъ. Для объясненія этого обстоятельства, намъ необходимо войти въ нѣкоторыя юридическія тонкости, весьма важныя для пониманія всѣхъ метаморфозъ намѣстнической должности.

III.

Должность государева намѣстника, какъ замѣчено выше, имѣла значеніе органа главнаго надзора надъ губернскими установленіями.

Опредѣленіе это, конечно, не выясняетъ вполнѣ всѣхъ характеристическихъ особенностей этой должности. *Надзоръ* имѣетъ обширное и разнообразное значеніе. Разнообразіе это зависитъ отъ степени власти его органовъ.

Надзоръ можетъ ограничиваться наблюденіемъ за формальнымъ соблюденіемъ закона и выражаться въ правѣ протеста противъ незаконныхъ постановленій присутственныхъ мѣстъ и донесенія высшему начальству о неправильныхъ ихъ дѣйствіяхъ. Такое значеніе имѣлъ надзоръ, производившійся нашими прежними прокурорами, число которыхъ во времена Екатерины II было весьма велико.

Второй видъ надзора заключается въ наблюденіи за правильнымъ и однообразнымъ примѣненіемъ закона и за самыми дѣйствіями разныхъ должностныхъ лицъ, съ правомъ останавливать своею властію

рѣшенія присутственныхъ мѣстъ и отрѣшать чиновниковъ, не заслуживающихъ довѣрія правительства. Этотъ надзоръ графъ Сперанскій называлъ надзоромъ съ правомъ *исправленія* (мы сказали бы *распоряженія*). Такою властію облеченъ былъ губернаторъ, какъ *хозяинъ* губерніи. На этомъ основаніи испрашивается его согласіе на опредѣленіе должностныхъ лицъ, назначеніе которыхъ зависитъ отъ губернскихъ властей; ему принадлежитъ право ревизіи всѣхъ присутственныхъ мѣстъ (кромѣ судебныхъ); онъ можетъ останавливать постановленія земскихъ собраній и т. д. Такой надзоръ не выходитъ изъ круга губернскихъ учрежденій, онъ есть главный мѣстный надзоръ. Цѣль его—единство мѣстной администраціи.

Наконецъ, надзоръ можетъ имѣть въ виду соглашеніе всей дѣятельности административныхъ мѣстъ съ видами высшаго правительства; онъ выражается въ руководствѣ мѣстной администраціи путемъ общихъ предписаній, циркуляровъ, въ разрѣшеніи сомнѣній, возникающихъ въ подчиненныхъ установленіяхъ, въ принятіи чрезвычайныхъ политическихъ мѣръ въ затруднительныхъ случаяхъ и т. д. Въ противоположность двумъ вышеуказаннымъ видамъ мѣстнаго надзора, онъ называется надзоромъ государственнымъ и сосредоточивается въ высшихъ государственныхъ установленіяхъ. Въ Россіи права этого надзора вообще предоставлены сенату и министерствамъ.

Надзоръ, учрежденный въ лицѣ государева намѣстника, соединялъ въ себѣ права двухъ послѣднихъ видовъ надзора, то есть, главнаго мѣстнаго и общаго государственнаго. Это соединеніе обусловливалось состояніемъ администраціи въ XVIII вѣкѣ.

Порученіе генералъ-губернатору административнаго надзора понятно само собою. Но высшій политическій надзоръ, порученный ему, обусловливался особыми, спеціальными соображеніями.

Екатерина II въ своихъ реформахъ преслѣдовала одну цѣль, которая была завѣтною мечтой Петра Великаго въ первыя семнадцать лѣтъ его реформъ (1701—1718). Цѣль эта заключалась въ томъ, чтобы между верховною властью и ея непосредственными органами, съ одной, и мѣстными учрежденіями, съ другой стороны, не было посредствующихъ *среднихъ* властей, въ родѣ коллегій. При Петрѣ Великомъ такой порядокъ вещей существовалъ около десяти лѣтъ. Губернское управленіе было поставлено подъ непосредственный надзоръ сената и самого государя. Учрежденіе коллегій измѣнило этотъ порядокъ, что принесло болѣе вреда, чѣмъ пользы. Екатерина II по вступленіи на престолъ горько жаловалась на систему русской администраціи. Жалобы эти могутъ быть формулированы слѣдующимъ образомъ: губерніи заслонены отъ высшаго правительства коллегіями, которыя распоряжаются ими вполнѣ безконтрольно. Посему необхо-

димо поднять значеніе мѣстныхъ властей и поставить ихъ въ непосредственное отношеніе къ власти верховной. Первый шагъ къ этой важной реформѣ былъ сдѣланъ указомъ 21-го апрѣля 1764 г. (П. С. З., № 12137), извѣстнымъ подъ именемъ наставленія губернаторамъ. Вотъ что говорится въ этомъ замѣчательномъ указѣ: „Все цѣлое не можетъ быть отнюдь совершенно, если части его въ непорядкѣ и неустройствѣ пребудутъ. Главныя же части, составляющія цѣлое отечество наше, суть губерніи, и онѣ самыя тѣ, которыя болѣе всего поправленія требуютъ, что современемъ мы, Богу намъ поспѣшествующу, и дѣйствительно исправить и тѣмъ исполнить наши намѣренія потщимся. А нынѣ почитая *самонужнѣйшимъ къ тому приступомъ прямое существо* губернаторскія должности, предпріяли мы дать въ нижеслѣдующихъ статьяхъ нѣкоторыя общія губернаторамъ нашимъ правила". Первымъ изъ такихъ правилъ было постановленіе, измѣнившее отношеніе губернатора къ верховной власти. „Губернаторъ, какъ повѣренная отъ насъ особа и какъ глава и хозяинъ всей врученной въ смотрѣніе его губерніи, состоять имѣетъ подъ собственнымъ нашимъ и сената нашего вѣдѣніемъ, почему и указы только отъ насъ и сената нашего пріемлетъ". Затѣмъ губернатору ввѣряются обширныя права надзора, въ общихъ чертахъ напоминающаго надзоръ, учрежденный потомъ въ лицѣ государева намѣстника. Эти начала были впослѣдствіи развиты и въ учрежденіи о губерніяхъ.

Императрица мало заботилась о развитіи высшихъ установленій; ей важно было имѣть хорошихъ мѣстныхъ правителей. Поэтому, учрежденіе о губерніяхъ возстановило порядокъ, существовавшій въ 1708—1718 гг. Весь надзоръ за мѣстнымъ управленіемъ былъ сосредоточенъ въ сенатѣ и въ рукахъ генералъ-прокурора. Но, принимая во вниманіе, что намѣстники пользовались личною дружбой и полною довѣренностью императрицы, можно сказать, что они дѣйствовали совершенно самостоятельно, сосредоточивая въ своихъ рукахъ не только главный мѣстный, но и общій административно-политическій надзоръ. Они сдѣлались представителями не только мѣстной администраціи, но и политики государства, и проводниками высшихъ политическихъ соображеній.

Такая система въ будущемъ едва ли могла послужить къ укрѣпленію государственнаго единства. Проведенная во всей строгости и послѣдовательности, она скорѣе могла удалить страну отъ необходимой государственной централизаціи и привести къ системѣ разрозненныхъ сатрапій и многимъ замѣшательствамъ. Государственное единство и политическая централизація достигаются вовсе не тѣмъ, что во главѣ областей ставятся лица, облеченныя чрезмѣрною властью. Государственное единство зависитъ отъ совокупнаго дѣйствія системы

однообразныхъ установленій, дѣйствующихъ на твердомъ основаніи общихъ законовъ. Когда всѣ граждане поставлены подъ охрану однообразныхъ законовъ, когда на этихъ законахъ основываются общія для всѣхъ права, дѣло объединенія государства кончено. Англія, напримѣръ, не знала чрезвычайныхъ мѣстныхъ властей; напротивъ, ея административная система есть система самоуправленія. Франція до революціи имѣла своихъ интендантовъ съ обширною властью. Которая же изъ этихъ двухъ странъ раньше достигла дѣйствительнаго государственнаго единства? Государственная централизація есть ни что иное, какъ торжество общаго закона надъ племенными, сословными и корпоративными особенностями, которыя принято называть слишкомъ вѣжливымъ и почетнымъ именемъ „историческихъ особенностей“.

Разница между чрезвычайными должностями, въ дѣйствіяхъ своихъ опирающимися не столько на общій законъ, сколько на личное свое усмотрѣніе, и системой нормальныхъ установленій—есть различіе между личною политикой и ея случайностями и твердымъ, закономѣрнымъ управленіемъ страной. Въ послѣднемъ случаѣ исполненіе воли высшаго правительства имѣетъ гораздо больше шансовъ на успѣхъ, такъ какъ господство субъективной воли (отъ которой зависитъ *случайность* въ администраціи) въ системѣ нормальныхъ установленій, по возможности, ослаблено и уравновѣшено. Напротивъ, въ системѣ чрезвычайныхъ должностей личной волѣ предоставленъ полный просторъ. Высшая власть издаетъ общее распоряженіе, но субъективное усмотрѣніе правителя является верховнымъ судьей его годности, удобства, сообразности съ „историческими условіями“, и неоднократно выраженная воля государственной власти можетъ остаться мертвою буквой.

IV.

Должность государева намѣстника, по „Учрежденію о губерніяхъ“, носила въ себѣ зародышъ двухъ совершенно различныхъ системъ. По духу „Учрежденія“, намѣстникъ долженъ былъ составить часть мѣстныхъ установленій, имѣть ту долю надзора, которая впослѣдствіи была предоставлена губернаторамъ. Но историческія обстоятельства придали должности намѣстника особый характеръ чрезвычайной власти. Мало по малу стало ясно, что намѣстникъ не можетъ составить одно цѣлое съ губернскими учрежденіями. Сначала онъ былъ поставленъ внѣ ихъ, какъ нѣчто особое. Впослѣдствіи эта должность признана пригодною только для нѣкоторыхъ мѣстностей имперіи, но излишнею для массы русскихъ губерній.

Начало этому превращенію должности намѣстника положено самою

великою учредительницей губерній. Въ 1781 году, когда „Учрежденіе о губерніяхъ“ начало приводиться въ дѣйствіе, императрица отступила отъ первоначальнаго плана отождествить губернію съ намѣстничествомъ. Въ росписаніи намѣстничествъ, составленномъ въ 1781 году, 13-го іюня (П. С. З. № 15171), исчисляется сорокъ губерній, на которыя раздѣлена была имперія. Но изъ этихъ сорока губерній составилось только двадцать намѣстничествъ, причемъ приблизительно на каждое намѣстничество приходилось по двѣ губерніи. Московская губернія составила отдѣльное намѣстничество. Петербургская и Выборгская другое, причемъ намѣстникъ (подъ именемъ главнокомандующаго) назначался только въ отсутствіи государыни. Затѣмъ всѣ губерніи, кромѣ новороссійскихъ, малороссійскихъ и остзейскихъ, соединены по двѣ подъ управленіе одного намѣстника. Новороссійское намѣстничество заняло огромное пространство. Сюда отошли губерніи: Саратовская, Астраханская, Азовская и Новороссійская, ввѣренныя князю Потемкину. Три малороссійскія губерніи отданы въ управленіе графа Румянцева. Рижская губернія осталась особымъ генералъ-губернаторствомъ. Ревельская не вошла въ составъ генералъ-губернаторствъ; она осталась въ управленіи самостоятельнаго губернатора.

Такъ, сразу была разорвана связь между намѣстниками и губернскими учрежденіями. Вмѣстѣ съ тѣмъ была нарушена основная мысль Екатерины II, чтобы между губерніями и высшимъ правительствомъ не было никакихъ посредствующихъ инстанцій. Такою посредствующею инстанціей явился тотъ же намѣстникъ. Мѣстное управленіе, по смыслу „Учрежденія“, сосредоточенное въ системѣ коллегіальныхъ и полуколлегіальныхъ установленій, съ генералъ-губернаторомъ во главѣ, теперь раздѣлилось между двумя администраціями: губернскою и генералъ-губернаторскою.

Генералъ-губернаторское управленіе, основанное на полномочіи государева намѣстника, разумѣется, имѣло больше значенія, чѣмъ система мѣстныхъ коллегій. Вслѣдствіе этого тѣ недостатки мѣстной администраціи, противъ коихъ писала Екатерина II, и которые она думала уничтожить посредствомъ усиленія мѣстныхъ установленій и правильнаго распредѣленія между ними дѣлъ, возобновлялись въ генералъ-губернаторскомъ управленіи.

Недостатки новой системы не выяснились при Екатеринѣ II. Великая женщина умѣла выбирать людей и подготовлять ихъ для государственной дѣятельности. Личный составъ намѣстниковъ въ 1781 г. былъ дѣйствительно замѣчателенъ. Потемкинъ, Румянцевъ, Мельгуновъ, Сиверсъ—таковы были эти довѣренныя лица императрицы.

Чрезвычайная власть, ввѣренная такимъ лицамъ, могла принести

значительную пользу въ то время. Грубое общество, хотя исповѣдовавшее вольтеріанскую вѣру, но давившее крестьянъ; чиновничество, воспитанное въ школѣ казнокрадства и взяточничества; экономическія бѣдствія страны, — словомъ все, что произвело пугачевщину, могло быть нѣсколько исправлено сильною, энергическою властью просвѣщенныхъ намѣстниковъ. До насъ дошли нѣкоторые отрывки изъ жизни этого удивительнаго общества. Такъ, генералъ-губернатору ярославскому и вологодскому Мельгунову пришлось имѣть дѣло съ слѣдующими лицами. „Кадниковскій исправникъ Безобразовъ любилъ поколотить встрѣчнаго и поперечнаго. Однажды онъ встрѣтился на улицѣ со священникомъ и не утерпѣлъ: учинилъ побои. И *дароносицу*, которую священникъ держалъ какъ щитъ отъ лютаго исправника, повредилъ, и клокъ бороды вырвалъ...“ Мельгуновъ велѣлъ вологодскому губернатору „войти въ тончайшее разсмотрѣніе сего дѣла“. Но оно скоро кончилось мировою. Составъ присутственныхъ мѣстъ также буйствовалъ. Чиновники вологодской казенной палаты произвели канцеляристу Мишурину побои, отъ коихъ онъ „умре“. Дворянскій засѣдатель яренскаго земскаго суда и тамошній стряпчій удавили расправнаго судью... Всѣ эти исторіи и множество имъ подобныхъ случились въ продолженіе только *шести первыхъ мѣсяцевъ* 1788 года. Но что значили эти побои и „умертвія“, производимыя чиновниками, въ сравненіи съ тѣмъ, что дѣлали магнаты? Генералъ-аншефъ и кавалеръ Св. Андрея Первозваннаго, богатый воронежскій помѣщикъ, графъ Петръ Антоновичъ Девіеръ изъ двухъ пушекъ перестрѣлялъ весь ѣхавшій къ нему земскій судъ! Что же оставалось дѣлать генералъ-губернаторамъ, какъ не пользоваться своимъ надзоромъ съ „правомъ исправленія“? [1])

Энергія намѣстниковъ направилась если не противъ крупныхъ, то противъ мелкихъ буяновъ. Въ намѣстничествѣ Мельгунова былъ одинъ молодой канцеляристъ Иванъ Носковъ, который самъ признался, что „пьетъ до безчувствія и имѣетъ сообщество съ распутными“. Начальство рѣшило, что на службѣ его держать нельзя. Мельгуновъ распорядился слѣдующимъ образомъ: „Носкова, какъ человѣка въ такихъ молодыхъ лѣтахъ, коихъ ему только тридцать, оставившаго службу, и потому обращающагося въ праздности, дабы онъ болѣе въ общественную и свою собственную тягость не шатался, отослать въ военную контору, для написанія въ армейскіе полки, въ солдаты.“

Изъ этого видно, какую власть имѣли намѣстники. Все внутреннее управленіе лежало на нихъ. Они зависѣли непосредственно отъ верховной власти, а между собою сносились какъ полусуверенные

---

[1]) См. *Русскій архивъ*, г. III, статья о Мельгуновѣ.

государи. „Учрежденіе о губерніяхъ“ мало опредѣляло подробности административной дѣятельности намѣстниковъ. Поэтому они были, такъ сказать, сами себѣ закономъ и управляли областью по своему усмотрѣнію. Такъ „Учрежденіе“ рекомендуетъ намѣстникамъ заботиться о предотвращеніи голода, не указывая однако, что они могутъ сдѣлать для этого. Мельгуновъ въ голодный 1786 годъ просто предписалъ исправникамъ, чтобъ они слѣдили за непремѣннымъ засѣвомъ полей. „Чтобы незасѣянныхъ полей нигдѣ не оставалось, или вы будете отвѣчать мнѣ честью!“ значилось въ его ордерѣ. Если дѣло касалось не одного а двухъ намѣстниковъ, то оно разрѣшалось, такъ сказать, международнымъ способомъ, путемъ соглашенія двухъ намѣстниковъ. Любопытная переписка ярославскаго намѣстника, Мельгунова, съ новгородскимъ, Сиверсомъ, представляетъ много доказательствъ этому. Они размежевывали между собою, по взаимному соглашенію, свои владѣнія, утверждали разные откупа и подряды, относительно вина и соли и т. д. Въ числѣ этихъ писемъ читаемъ, между прочимъ, слѣдующее (отъ графа Сиверса къ Мельгунову): „Тверскаго намѣстничества Весьегонскій городовой магистратъ мнѣ представляетъ, что Ярославскаго намѣстничества, Моложского уѣзда, въ селѣ Остолоповѣ бываетъ неуказная ярмарка, и на оную не малый съѣздъ обывателей, отчего и дѣлается гражданамъ подрывъ. А какъ подобная сему ярмарка, бывшая Весьегонскаго уѣзда, въ разстояніи отъ того села Остолопова трехъ верстъ, въ разсужденіи производимаго отъ ней подрыву мною уничтожена, для того ваше высокопревосходительство покорнѣйше прошу приказать помянутую ярмарку, яко состоящую на самой границѣ обоихъ уѣздовъ, въ прекращеніе могущихъ быть во всѣхъ припасахъ подрывовъ, уничтожить.“ Такъ *надзоръ*, задуманный императрицей, перешелъ въ *управленіе* въ высшей степени *личное*. Графъ Сперанскій имѣлъ право въ 1821 году слѣдующимъ образомъ охарактеризовать положеніе мѣстнаго управленія: „Губернскія мѣста, говорилъ онъ, въ прямомъ смыслѣ не имѣютъ надъ собою мѣстнаго надзора. Гражданскій губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ губернскаго правленія, не можетъ надзирать ни самъ за собою, ни за мѣстами ему равными. Прокуроръ имѣетъ въ сихъ мѣстахъ одно право предъявленія. Надзоръ со властью исправленія по общему учрежденію принадлежитъ генералъ-губернаторамъ. Но тамъ, гдѣ званіе сіе существуетъ, дѣйствіе его, *яко личное и съ точностію неопредѣленное*, непрестанно колеблется между самовластіемъ и послабленіемъ...“

Учрежденіе министерствъ и постепенное развитіе губернаторской должности окончательно выяснило неудовлетворительность намѣстниковъ, какъ органа нормальнаго мѣстнаго управленія.

V.

Учрежденіе министерствъ въ 1802 году имѣло цѣлію преобразовать заново организацію высшей исполнительной власти. Исполнительная власть до того времени была организована крайне неудовлетворительно. Екатерина II, какъ мы видѣли, обращала главное вниманіе на учрежденія мѣстныя. Высшее управленіе держалось при ней не столько достоинствомъ учрежденій, сколько рѣдкими качествами лицъ, коимъ были поручены отдѣльныя отрасли управленія подъ непосредственнымъ надзоромъ самой императрицы [1]). Павелъ I, вообще недовѣрчиво относившійся къ преобразованіямъ своей матери, въ 1797 году задумалъ возвратиться къ старому порядку. Вслѣдствіе этого въ столицѣ были возобновлены уничтоженныя коллегіи, должности государевыхъ намѣстниковъ сокращены, среднія судебныя инстанціи въ губерніи уничтожены. Послѣдняя мѣра была весьма полезна, ибо сокращала количество инстанцій. Но затѣмъ реформа 1797 г. представляла важныя неудобства. Графъ Сперанскій опредѣляетъ ихъ слѣдующимъ образомъ: „*Первое*, что въ немъ (порядкѣ) установленъ былъ, такъ сказать, двойной комплектъ однѣхъ и тѣхъ же коллегій: ибо губернскія мѣста не что другое суть какъ тѣ же самыя коллегіи, тому же самому сенату и въ той же степени подчиненныя, и тѣми же самыми дѣлами управляющія. Отсюда множество стѣсненій и затрудненій. *Второе*, хотя надзоръ генералъ-губернаторовъ по неопредѣлительности его былъ недостаточенъ, но съ упраздненіемъ его губернскія мѣста остались уже безъ всякаго главнаго мѣстнаго надзора, кромѣ прокурорскаго, который и вездѣ слабъ, а въ отдаленныхъ губерніяхъ почти ничтоженъ, ибо прокуроръ никакой власти въ губернскихъ мѣстахъ не имѣетъ“. Порядокъ этотъ держался не долго. Въ 1802 году дано новое устройство сенату, и положено основаніе учрежденію министерствъ.

При учрежденіи министерствъ законодатель имѣлъ въ виду образовать постоянные органы высшей исполнительной власти, распредѣливъ между ними дѣла сообразно ихъ роду и качеству [2]). Вмѣстѣ

---

[1]) По закону высшій надзоръ за управленіемъ сосредоточивался въ лицѣ сената и генералъ-прокурора. Сами по себѣ эти средства были недостаточны. Но императрица полагала возможнымъ восполнить этотъ недостатокъ, учредивъ въ областяхъ мѣстныхъ генералъ-прокуроровъ въ лицѣ намѣстниковъ. Мы видѣли, что, при невозможности раздѣлить надзоръ „съ правомъ исправленія“ отъ управленія, мы получили не намѣстничій надзоръ, а намѣстническое *управленіе*.

[2]) Этимъ восполнился недостатокъ высшей исполнительной власти, прежде (особенно при Павлѣ I) сосредоточенной въ лицѣ генералъ-прокурора.

съ тѣмъ, преобразовался на новыхъ началахъ и высшій надзоръ за администраціей. Вмѣсто того, чтобы сосредоточивать надзоръ по всѣмъ частямъ управленія въ рукахъ одного учрежденія или лица (сената и генералъ-губернатора), законодательство раздѣлило его по отраслямъ дѣлъ, поручивъ эти отрасли отдѣльнымъ лицамъ. Сенатъ остался лишь учрежденіемъ, объединяющимъ этотъ надзоръ, разбитый по отдѣльнымъ вѣдѣніямъ. Не входя здѣсь въ разборъ достоинства учрежденія министерствъ, нельзя не замѣтить, что они въ самой идеѣ своей, стали въ прямое противорѣчіе съ учрежденіемъ генералъ-губернаторствъ. Во первыхъ, должность генералъ-губернаторовъ затрудняла осуществленіе одной изъ цѣлей, предположенныхъ правительствомъ при учреждении министерствъ. Цѣль эта состояла въ осуществленіи завѣтной мысли Петра Великаго и Екатерины II— уничтожить всѣ среднія инстанціи между губернскимъ и высшимъ управленіемъ. Поэтому министерства объявлены не среднимъ установленіемъ, замѣнившимъ коллегіи, а высшею исполнительною властію, частью правительствующаго сената. Эта мысль руководила законодательствомъ въ 1802 году и въ полной силѣ удержана въ 1810 г. Между тѣмъ, что же такое были генералъ-губернаторы, какъ не средняя инстанція между губернскимъ управленіемъ и высшею исполнительною властью? Во вторыхъ, генералъ-губернаторскій надзоръ, по существу своему, противорѣчитъ началамъ министерскаго надзора. Послѣдній касался одного рода дѣлъ, но дѣйствовалъ на всемъ пространствѣ государства. Графъ Канкринъ справедливо называлъ организацію министерствъ *линеарною*, въ томъ смыслѣ, что каждая линія управленія: администрація, полиція, финансы имѣютъ главнаго министра, линія же каждаго министерства идетъ отдѣльно чрезъ всѣ инстанціи. Напротивъ, генералъ-губернаторское управленіе дѣлало изъ своего района замкнутую область, гдѣ надзоръ и власть намѣстника распространялись на всѣ части управленія, заслоняя ихъ отъ высшей власти. Тотъ же Канкринъ называлъ такое устройство *островнымъ*, федеративнымъ. Въ третьихъ, учрежденіе министерствъ должно было сосредоточить всю силу политической власти въ высшихъ установленіяхъ, оставивъ всѣмъ подчиненнымъ учрежденіямъ только административное значеніе, точно опредѣленное дѣйствующими законами. Генералъ-губернаторы, напротивъ, имѣли значеніе представителей высшей политической власти въ мѣстности.

Какъ разрѣшить эти противорѣчія? Въ эпоху учрежденія министерствъ объ этомъ не было рѣчи. Самыя противорѣчія эти не вышли еще наружу. Напротивъ, учрежденіе министерствъ всѣми считалось за естественное продолженіе политики Екатерины II, и императоръ Александръ I могъ спокойно думать, что онъ царствуетъ по духу и

разуму своей бабки. Важныя политическія дѣла отвлекли его отъ внутренней политики, и только послѣ вѣнскаго конгресса онъ могъ приняться за внутреннія преобразованія. Тогда правительство ясно увидѣло необходимость согласовать двѣ должности, построенныя на двухъ совершенно различныхъ началахъ, — министра и генералъ-губернатора. Лучшіе политическіе умы и опытнѣйшіе администраторы приняли участіе въ этомъ согласованіи. Но оно, какъ мы сейчасъ увидимъ, привело къ весьма неудовлетворительнымъ результатамъ.

VI.

Въ 1816 году, по высочайшему повелѣнію, былъ составленъ проектъ новаго учрежденія намѣстничествъ. Въ силу этого проекта, имперія должна была раздѣлиться на 12 намѣстничествъ; каждое изъ нихъ предполагалось составить изъ 3—5 губерній. Намѣстничество ввѣрялось намѣстнику, при которомъ состоялъ совѣтъ съ правами совѣщательнаго установленія; голосъ намѣстника одинъ имѣлъ рѣшительное значеніе. Въ завѣдываніи этого совѣта и во власти намѣстника сосредоточивались всѣ части управленія: судебная, полицейская, хозяйственная, духовная, учебная, почтовая и т. д., кромѣ дѣйствующей арміи и флота. Намѣстникъ не управляетъ прямо никакою частью, но ему подчинены всѣ начальствующія лица. Онъ можетъ мѣнять всѣхъ должностныхъ лицъ (кромѣ губернатора, вице-губернатора, предсѣдателей палатъ и прокуроровъ). Представленія свои онъ дѣлаетъ прямо императору чрезъ комитетъ министровъ и получаетъ высочайшія повелѣнія чрезъ это же учрежденіе. Сенатъ присылаетъ свои указы прямо къ нему. Министры посылаютъ свои распоряженія губернскимъ властямъ не иначе, какъ чрезъ намѣстниковъ. Чрезъ нихъ же и подчиненныя власти дѣлаютъ свои представленія высшему правительству. Намѣстнику принадлежитъ важное право останавливать исполненіе указовъ сената и предписаній министровъ.

Этотъ проектъ не былъ приведенъ въ исполненіе, можетъ быть, потому, что онъ встрѣтилъ сильную оппозицію въ тогдашнихъ министрахъ, особенно въ министрѣ финансовъ, графѣ Гурьевѣ, которому означенный проектъ былъ переданъ на разсмотрѣніе по высочайшему повелѣнію.

Графъ Гурьевъ справедливо доказывалъ, что чрезвычайная власть, предоставляемая намѣстникамъ, парализуетъ дѣятельность министерствъ. Онъ соглашался съ тѣмъ, что учрежденіе министерствъ и внутреннее управленіе представляли нѣкоторые недостатки, порож-

давшіе важныя злоупотребленія. Но эти недостатки и злоупотребленія не обусловливали учрежденія власти, по существу своему противорѣчившей началамъ министерскаго управленія. Напротивъ, графъ Гурьевъ полагалъ, что причина недостатковъ внутренняго управленія заключается „*главнѣйшимъ образомъ* въ необразованіи, соотвѣтственно началамъ министерскихъ управленій, подвѣдомыхъ имъ или мѣстныхъ управленій."

Изъ проекта самого графа Гурьева видно, что онъ соглашался съ необходимостію намѣстниковъ, но не въ томъ видѣ, въ какомъ предлагалъ ихъ проектъ. По мысли графа, *управленіе* высшее и мѣстное должно сосредоточиться, въ министерствахъ, съ одной, и въ губернскихъ установленіяхъ, съ другой стороны; главный же мѣстный *надзоръ* долженъ быть ввѣренъ намѣстникамъ, причемъ должность ихъ должна организоваться такъ, чтобы они не могли задерживать дѣйствія высшихъ и низшихъ исполнительныхъ властей.

Мнѣніе графа Гурьева, кажется, возымѣло надлежащее дѣйствіе въ высшихъ сферахъ управленія. По крайней мѣрѣ правительство въ принципѣ отказалось отъ мысли сдѣлать изъ намѣстниковъ органы высшаго управленія и стремилось превратить ихъ въ орудія главнаго мѣстнаго надзора. Кромѣ того, правительство пришло еще къ тому важному заключенію, что теоретическая разработка этого важнаго вопроса не можетъ принести той пользы, какъ указанія опыта.

Вслѣдствіе этого, въ 1819 году, генералъ-адъютанту Балашову высочайше повелѣно было взять въ свое завѣдываніе пять губерній (Рязанскую, Тульскую, Орловскую, Воронежскую и Тамбовскую), съ тѣмъ, чтобы „онъ доказалъ возможность примѣненія на дѣлѣ проекта о намѣстничествахъ". Балашовъ началъ дѣйствовать только съ 1823 г. и въ теченіи трехъ лѣтъ представлялъ свои соображенія и проекты. Въ то же самое время графъ Сперанскій (въ 1821 г.) составилъ свой проектъ преобразованія мѣстныхъ учрежденій. Этотъ проектъ показываетъ, какъ мало можно было сдѣлать изъ генералъ-губернаторской должности, и въ какой степени разошлась уже она съ общими губернскими установленіями.

Императоръ Александръ I, поручая Балашову въ 1819 году пять губерній, изложилъ ему свой взглядъ на должность намѣстника. Сущность этого взгляда заключается въ слѣдующемъ. При восшествіи своемъ на престолъ, императоръ замѣтилъ, что внутреннее управленіе соединено въ лицѣ генералъ-прокурора и подъ его всеобщимъ надзоромъ раздроблено на нѣсколько десятковъ мѣстныхъ управленій. Такое соединеніе власти въ высшихъ сферахъ и раздробленіе ея въ низшихъ сопряжено со значительными неудобствами. Посему императоръ призналъ за благо подраздѣлить государственное управленіе:

съ этою цѣлію учреждены министерства, комитетъ министровъ, преобразованъ государственный совѣтъ. Для довершенія же преобразованія необходимо учрежденіе генералъ-губернаторовъ. Новые генералъ-губернаторы должны отличаться отъ намѣстниковъ Екатерины II. Послѣдніе, по мнѣнію императора, слишкомъ были обременены подвѣдомственными имъ дѣлами (то-есть, заняты были *управленіемъ*, въ собственномъ смыслѣ) и оттого имѣли мало времени заниматься тѣми, которыя, по обстоятельствамъ или ихъ усмотрѣнію, должны были привлечь ихъ особенное вниманіе. Затѣмъ императоръ слѣдующимъ образомъ опредѣлилъ соотношеніе разныхъ частей администраціи. „Министры, по обязанности своей, должны давать направленіе каждой своей части, а подвѣдомственныя имъ мѣста и лица въ губерніяхъ должны дѣлать распорядки и исполненія по предписаніямъ министровъ на основаніи законовъ и уставовъ; генералъ-губернаторъ же всегдашній наблюдатель всякаго распорядка и всякаго исполненія въ порученныхъ ему губерніяхъ, или ежеминутный инспекторъ всѣхъ частей внутренняго управленія въ его округѣ". Для помощи генералъ-губернатору полагается совѣтъ.

На основаніи инструкціи и проекта, Балашовъ началъ дѣйствовать во ввѣренныхъ ему губерніяхъ. При этомъ онъ постепенно вырабатывалъ проектъ генералъ-губернаторскаго управленія, которое, по волѣ императора, предполагалось распространить на всю имперію, если опытъ пяти губерній, ввѣренныхъ Балашову, окажется удачнымъ.

Основныя начала проекта Балашова сходны съ тѣми, которыя мы видѣли въ замѣчаніяхъ графа Гурьева и инструкціи Александра I, съ нѣкоторыми лишь измѣненіями.

Генералъ-губернаторы, писалъ Балашовъ, должны быть безпрерывными инспекторами всѣхъ частей управленія и, вмѣстѣ съ тѣмъ, главными начальниками полиціи.

Министры направляютъ дѣятельность подчиненныхъ властей, а генералъ-губернаторъ наблюдаетъ за исполненіемъ предписаній высшаго правительства. Въ такомъ видѣ, говоритъ онъ, генералъ-губернаторы *не могутъ быть непріятны министрамъ и не полезны службѣ*. Польза, ожидаемая отъ генералъ-губернаторской должности, состояла въ томъ, что они будутъ наблюдать, „чтобы министерскія части одна другой не вредили, и ни которая бы никого выше мѣры предписанной не стѣсняла".

Устраняя генералъ-губернаторовъ отъ дѣйствительнаго управленія, Балашовъ, по необходимости, долженъ былъ признать самостоятельность губернаторовъ. „Губернаторъ, говоритъ онъ, есть хозяинъ своей губерніи и, слѣдовательно, его *надзору* подлежать должны распорядки по предписаніямъ гг. министровъ по ихъ частямъ; но по

исполнительной части онъ находится самъ подъ главнымъ надзоромъ генералъ-губернатора и, какъ по той обязанности, такъ и по другой, долженъ состоять подъ повелѣніемъ комитета министровъ“. Переводя эти слова на болѣе понятный языкъ, выходитъ слѣдующее. Губернаторъ есть *хозяинъ* губерніи, слѣдовательно, вся отвѣтственность за внутреннее управленіе лежитъ на немъ. На немъ же лежитъ надзоръ за исполненіемъ законовъ и министерскихъ предписаній въ низшихъ установленіяхъ. Но, по скольку онъ самъ исполнительная власть, его дѣйствія подлежатъ двойному контролю—генералъ-губернатора и комитета министровъ, то-есть, двухъ установленій, которыя сами не несутъ прямой отвѣтственности за порядокъ внутренняго управленія, но могутъ стѣснять своими распоряженіями лицо, прямо отвѣтственное за этотъ порядокъ. Балашовъ очень опредѣленно выражается объ отличіи генералъ-губернаторской и губернаторской отвѣтственности. Послѣдняя, какъ власть управляющая, отвѣчаетъ за то „правильно ли онъ распорядилъ или исполнилъ“, а генералъ-губернаторъ, какъ власть надзирающая, за то „не попустилъ ли онъ въ молчаніи и въ невзысканіи неправильнаго распорядка или исполненія“. „Итакъ“, заключаетъ Балашовъ, „я полагаю управленіе лежащимъ на губернаторѣ, а надзоръ за управленіемъ и за самимъ губернаторомъ лежащимъ на генералъ-губернаторѣ“.

Мы ничего не имѣли бы противъ этой легкой и пріятной обязанности, еслибъ она не парализовала дѣятельность лица, на которомъ лежитъ вся серьезная часть администраціи. Балашовъ самъ сознается, что отвѣтственность, устраиваемая имъ для губернатора, тяжелѣе той, которую онъ возлагаетъ на генералъ-губернатора. „Отвѣтственность губернаторская, говоритъ онъ, возможна при одной только, много при двухъ губерніяхъ, иначе замедлитъ крайне теченіе дѣлъ; отвѣтственность же генералъ-губернаторская допускаетъ подъ надзоръ *неопредѣлительное* число губерній“. Но очевидно, что надзоръ, о которомъ говорилъ Балашовъ, можетъ съ удобствомъ быть сосредоточенъ въ лицѣ правительствующаго сената и министра внутреннихъ дѣлъ, тѣмъ болѣе, что тогда только администрація достигнетъ дѣйствительнаго единства. Замѣчательно, что Балашовъ самъ высказалъ эту мысль.

„Въ государствѣ меньшей обширности,—читаемъ мы у него,—можетъ быть достаточно управленія однихъ губернаторовъ по губерніямъ, не составляя изъ нихъ округовъ или областей. Въ обширномъ государствѣ могутъ быть также такіе края, которые не составляютъ цѣлой области или большого округа, а губернію или даже менѣе оной. Въ сихъ случаяхъ нѣтъ нужды въ генералъ-губернаторахъ, а достаточно однихъ губернаторовъ, въ отношеніи къ которымъ министръ вну-

треннихъ дѣлъ имѣетъ общую надъ всѣми обязанность генералъ-губернатора".

Но если бы Балашовъ допустилъ предположеніе, что вся имперія раздѣлена на мелкія губерніи, безъ соединенія ихъ въ округи, на что тогда нужна была бы должность генералъ-губернатора?

Не удивительно, что такой проектъ, основанный на противорѣчіяхъ, не могъ получить одобренія законодательной власти. Балашова, конечно, нельзя винить въ этихъ несообразностяхъ; онѣ зависѣли отъ несостоятельности самого учрежденія, которое ему пришлось защищать; ему предстояло примирить учрежденіе министерствъ, какъ общей для всей имперіи исполнительной власти, съ чрезвычайною должностію генералъ-губернаторовъ. Удивительно ли, что онъ не успѣлъ въ этомъ предпріятіи?

Несмотря на весь свой талантъ, самъ Сперанскій не могъ ничего сдѣлать въ этомъ отношеніи. Его проектъ есть образецъ политической ловкости, удачныхъ комбинацій, но онъ не достигаетъ своей цѣли.

Сперанскій принималъ въ своемъ проектѣ признанное уже правительствомъ основное положеніе, что должность генералъ-губернатора состоитъ въ *надзорѣ* за мѣстнымъ управленіемъ. Но онъ понималъ также, лучше чѣмъ кто-либо другой, что нѣтъ возможности въ такой сильной должности, какова генералъ-губернаторская, провести границу между надзоромъ и управленіемъ. Поэтому онъ предполагалъ, сколько возможно, ослабить личное вліяніе генералъ-губернаторовъ на мѣстную администрацію, парализовать возможность личнаго произвола.

Онъ предполагалъ изъять генералъ-губернаторовъ изъ круга мѣстныхъ учрежденій, что, какъ онъ справедливо доказывалъ, давно уже было сдѣлано на дѣлѣ. Поэтому должность генералъ-губернаторовъ должна быть отнесена къ кругу *государственныхъ* установленій. „Генералъ-губернаторъ есть не что иное, какъ министерство, дѣйствующее на мѣстѣ и принадлежащее къ общему всѣхъ министерствъ составу, къ сенату. Такимъ образомъ, министерское установленіе будетъ имѣть два вида: одинъ общій, въ коемъ всѣ дѣла раздѣляются по предметамъ, другой мѣстный, въ коемъ дѣла раздѣляются по округамъ. Изъ сего само собою уже слѣдуетъ,—продолжаетъ онъ— что нѣтъ никакой причины давать сему установленію видъ средній, ни къ тому, ни къ другому порядку не принадлежащій. Сей средній видъ въ многосложности управленія былъ бы нѣчто излишнее, а потому вредное".

Такъ думалъ Сперанскій обойти важное затрудненіе, представлявшееся составителямъ проекта,—не допускать между мѣстнымъ и высшимъ управленіемъ никакихъ посредствующихъ властей. Сперан-

скій разрѣшаетъ этотъ вопросъ тѣмъ, что относитъ генералъ-губернаторовъ къ государственнымъ (то-есть, высшимъ) установленіямъ, и затѣмъ утверждаетъ, что они не будутъ составлять никакой средней инстанціи, какъ будто перемѣна названія измѣняетъ сущность дѣла! Мало этого: генералъ-губернаторы, дѣйствующіе какъ *среднее* установленіе, менѣе стѣсняли бы высшее правительство, чѣмъ въ случаѣ возведенія ихъ на степень „министерства, дѣйствующаго на мѣстѣ“.

По кончинѣ императора Александра I, эти проекты поступили на усмотрѣніе новаго правительства. По высочайшему повелѣнію былъ составленъ особый комитетъ, который долженъ былъ окончательно разсмотрѣть дѣло о генералъ-губернаторахъ. Постановленія этого комитета вывели впервые вопросъ о мѣстномъ управленіи на настоящую дорогу, а потому они заслуживаютъ большого вниманія.

VII.

Засѣданіе комитета, долженствовавшаго рѣшить участь Балашовскаго проекта, происходило 4-го мая 1827 года. Результаты совѣщанія были весьма неблагопріятны для этого сановника. Образованіе округовъ, по мнѣнію комитета, даетъ каждому изъ нихъ значеніе отдѣльной отъ цѣлаго части или даже особаго владѣнія. Комитетъ полагалъ, что въ политическомъ отношеніи это дѣленіе будетъ вредно, въ административномъ безполезно. Учрежденіе намѣстниковъ нисколько не улучшило бы положенія губерній. Въ подтвержденіе этого заключенія, комитетъ привелъ весьма убѣдительные мотивы. Вотъ что мы читаемъ въ журналѣ его: „Твердость, единство и сила управленія зависятъ отъ совершенства установленій, отъ хорошаго выбора лицъ, а не отъ безмѣрной ихъ власти. Напротивъ того, эти установленія теряютъ свою силу и разрушаются, когда высшіе сановники (какъ сіе нерѣдко бывало) употребляютъ данныя имъ полномочія на то, чтобы затруднять или останавливать законное теченіе дѣлъ и одинъ другому противодѣйствовать. Желаемый порядокъ въ губерніяхъ тогда только учредится, когда будутъ постановлены точныя и единообразныя правила для всѣхъ мѣстъ управленія и суда, когда мѣста сіи зависѣть будутъ отъ одного центральнаго верховнаго правительства, которое бы руководствовало каждаго по одинаковымъ началамъ и, такъ сказать, единымъ движеніемъ“.

Комитетъ справедливо признавалъ эти начала годными для общаго государственнаго управленія. Къ сожалѣнію, онъ признавалъ слишкомъ обильныя исключенія изъ этого правила въ пользу разныхъ пограничныхъ губерній. Постороннія вліянія были слишкомъ сильны, чтобы

комитетъ могъ ихъ преодолѣть. Но нельзя не питать къ нему глубокой признательности за то, что онъ далъ руководящія начала, которымъ рано или поздно (дай Богъ чтобы не слишкомъ поздно) должны подчиниться всѣ русскія губерніи.

Начала эти просты и плодотворны. Они не только не ослаблены реформами настоящаго царствованія, но постоянно продолжаютъ развиваться.

Когда генералъ-губернаторы были признаны неудовлетворительными органами надзора, такъ какъ при ихъ чрезмѣрной власти этотъ надзоръ переходилъ въ управленіе, законодательство ввѣрило главный надзоръ въ мѣстности губернатору. Это было правильное разрѣшеніе задачи. Такая власть, какъ губернаторская, удовлетворяя потребностямъ административнаго надзора, на сколько это нужно для поддержанія единства въ мѣстной администраціи, вмѣстѣ съ тѣмъ не можетъ перейти въ чрезвычайную политическую власть, уничтожающую значеніе другихъ установленій.

Всѣ отрасли мѣстной администраціи завѣдуются установленіями, имѣющими свою опредѣленную степень власти. Отношенія губернатора къ нимъ различны. Онъ или наблюдаетъ только за порядкомъ производящихся въ нихъ дѣлъ, въ рѣдкихъ случаяхъ принимая участіе въ особенно важныхъ актахъ, или дѣйствуетъ чрезъ подвѣдомственныя ему мѣста.

Въ такомъ смыслѣ начертанъ наказъ губернаторамъ въ 1837 г., когда вообще произошли важныя реформы въ мѣстномъ управленіи. *Наказъ* опредѣляетъ двоякую дѣятельность губернатора: какъ высшаго представителя власти и охранителя законовъ, и какъ администратора. Какъ представитель высшей власти, онъ предсѣдательствуетъ въ губернскомъ правленіи, которое и является непосредственнымъ органомъ высшаго правительства. Какъ блюститель порядка и законовъ, онъ пользуется правомъ ревизіи и непрерывнаго надзора. Какъ администраторъ, онъ до послѣдняго времени имѣлъ обширный кругъ дѣлъ, коими онъ завѣдывалъ чрезъ приказы общественнаго призрѣнія, строительно-дорожныя и прочія коммиссіи и комитеты, которыхъ было чрезвычайно много.

Такимъ образомъ, *Наказъ* соединилъ въ лицѣ губернатора два элемента, до тѣхъ поръ разъединенные. Учрежденіе о губерніяхъ разсматривало его какъ *правителя*. Власть надзора принадлежала генералъ-губернатору. Съ видоизмѣненіемъ этой должности нужно было подумать объ организаціи надзора въ каждой губерніи, какъ этого желала императрица Екатерина. Естественнѣе всего было возложить его на губернатора. Но наше законодательство не сразу пришло къ такому разрѣшенію вопроса, и лишь пройдя чрезъ Балашовскіе про-

екты, убѣдились въ возможности имѣть въ мѣстности представителя власти, не парализующаго дѣятельности другихъ учрежденій, и организовать мѣстный надзоръ, не переходящій въ управленіе.

Понятно, что при такомъ характерѣ мѣстнаго надзора, можно достигнуть двухъ важныхъ цѣлей: подчиненія всего управленія непосредственно высшему правительству и постепеннаго развитія самостоятельности мѣстныхъ установленій.

Законъ 1837 года представлялъ однако важные недостатки. Судебная власть не была освобождена отъ вліянія администраціи; сословное самоуправленіе не имѣло достаточной самостоятельности; участіе общества въ общихъ дѣлахъ мѣстнаго управленія было ничтожно.

Нынѣшнему царствованію принадлежитъ дальнѣйшее развитіе началъ мѣстнаго управленія. Судебная реформа 1864 года освободила судъ изъ-подъ вліянія администраціи. Судебныя учрежденія вовсе вышли изъ круга губернскихъ установленій. Введеніе земскихъ учрежденій въ значительной степени сократило кругъ административныхъ дѣлъ, подлежавшихъ вѣдѣнію губернатора. Губернаторъ болѣе и болѣе получаетъ значеніе высшаго представителя власти и органа надзора, существованіе коего не должно препятствовать ни участію общества въ административныхъ дѣлахъ, ни самостоятельности другихъ учрежденій.

Нынѣшнее губернское управленіе, вообще говоря, построено на твердыхъ основаніяхъ. Нельзя не видѣть въ немъ задатковъ для еще лучшаго порядка вещей. Для полнаго его успѣха необходимо твердо держаться за самостоятельность земскаго и городскаго управленія, независимость и силу суда. Это требуетъ возможно большей свободы слова и печати и обѣщаетъ то счастливое положеніе вещей, при которомъ сила государственной власти и твердость закона обусловливаются общественной свободой.

Такъ организованы губерніи, управляемыя на *общемъ основаніи*. Губерніи съ *мѣстными особенностями* представляютъ иной порядокъ вещей.

VIII.

Послѣ того, какъ мнѣніе комитета разрушило всѣ комбинаціи Балашова, должность генералъ-губернатора уже не возобновлялась въ формѣ органа губернскаго управленія вообще. Согласно мнѣнію комитета, должность эта была признана необходимою лишь для нѣкоторыхъ мѣстностей имперіи, представляющихъ какія нибудь особенныя условія. Другими словами, въ губерніяхъ, управляемыхъ на об-

щемъ основаніи, должность генералъ-губернаторовъ утратила свое значеніе. За то въ губерніяхъ съ особенными учрежденіями она вступила въ новую фазу своего развитія. Окончательное новое ея значеніе опредѣлено въ „Инструкціи генералъ-губернаторамъ", составленной въ 1853 г., и вошедшей въ составъ II тома св. зак.

По духу и смыслу этой инструкціи, означенная должность не имѣетъ ничего общаго ни съ должностію намѣстниковъ по „учрежденію о губерніяхъ", ни съ тѣмъ, чѣмъ сдѣлались фактически намѣстники послѣ „учрежденія". Она не введена въ кругъ губернскихъ установленій, какъ этого желало „учрежденіе"; она не имѣетъ значенія средней инстанціи между губернскимъ и высшимъ управленіемъ. Напротивъ, генералъ-губернаторы получили то значеніе, котораго Сперанскій, въ своемъ проектѣ, желалъ для намѣстниковъ,—значеніе министерства, дѣйствующаго на мѣстѣ, то-есть, они фактически принадлежатъ къ разряду высшихъ государственныхъ властей. Этого мало. Проектъ Сперанскаго сосредоточивалъ въ должности намѣстниковъ только функціи надзора, предоставивъ самое управленіе губернскимъ властямъ и министерствамъ. По смыслу дѣйствующихъ законовъ, генералъ-губернаторства сдѣлались органами управленія, стоящими отдѣльно отъ министерствъ, какъ исключеніе изъ общаго закона.

Правда, инструкція стремится сохранить основный взглядъ „учрежденія", что генералъ-губернаторы суть власть, надзирающая за порядкомъ мѣстнаго управленія. Она нѣсколько разъ высказывается въ этомъ смыслѣ (ст. 294, 296, 315). Но затѣмъ другія статьи даютъ генералъ-губернатору право высшаго управленія во ввѣренной ему мѣстности. Управительная власть генералъ-губернатора рѣзко отдѣлена отъ власти обыкновенныхъ губернскихъ властей, ему подчиненныхъ. Инструкція противополагаетъ губернскія власти, какъ органы администраціи въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, генералъ-губернатору, какъ чрезвычайной политической власти. Онъ поставленъ внѣ губернскаго управленія, не входитъ въ кругъ губернскихъ учрежденій, подобно губернатору. Онъ не обставленъ цѣлою системой мѣстныхъ учрежденій, какъ губернаторъ,—при немъ дѣйствуютъ только канцелярія и чиновники особыхъ порученій (345—350). Слѣдовательно, законъ по всѣмъ вопросамъ управленія разсчитываетъ только на личную дѣятельность генералъ-губернатора. Онъ освобождаетъ генералъ-губернатора отъ подробностей мѣстной администраціи, ввѣряя ему только нѣкоторыя дѣла, какъ власти чрезвычайной. Любопытны статьи инструкціи, опредѣляющія предметы дѣятельности генералъ-губернатора. Въ этихъ статьяхъ заключаются не столько предписанія, сколько совѣты, не всегда удобоисполнимые. Такъ генералъ-губерна-

тору (ст. 302) предписывается „устремлять все свое вниманіе на духъ и нравственное направленіе во всѣхъ сословіяхъ и устранять всякій поводъ къ ложнымъ понятіямъ, превратнымъ толкованіямъ и гибельному лжемудрствованію". Далѣе (ст. 309): „слѣдуя коренному убѣжденію, что земледѣліе есть главнѣйшая и самая прочная основа народнаго богатства, генералъ-губернаторъ пользуется всякимъ случаемъ для указанія истинныхъ и прямыхъ способовъ къ развитію и улучшенію сельскаго хозяйства во всѣхъ его многоразличныхъ и разнообразныхъ отрасляхъ, покровительствуя, поощряя и ободряя всѣ полезныя въ семъ отношеніи предпріятія". Не менѣе трудными представляются и слѣдующія предписанія (ст. 310 и 312): „Генералъ-губернаторъ не оставляетъ безъ вниманія фабричную, заводскую и ремесленную промышленность, *направляя ее къ предметамъ необходимыхъ и дѣйствительныхъ нуждъ и потребностей и къ выгодамъ какъ производителей, такъ и потребителей*". Онъ же долженъ поощрять всѣ частныя и общественныя предпріятія, „*давая имъ*, сколь возможно, *соотвѣтствующее видамъ правительства направленіе*".

Итакъ, во первыхъ, генералъ-губернаторъ вообще не причисляется къ мѣстнымъ административнымъ властямъ; во вторыхъ, спеціально ему назначенныя административныя обязанности не могутъ имѣть серьезнаго практическаго значенія. Въ итогѣ остается чрезвычайная политическая власть, которая и составляетъ всю сущность генералъ-губернаторской должности.

Политическая власть генералъ-губернаторовъ проявляется въ слѣдующихъ трехъ отношеніяхъ: 1) Чрезъ нихъ высшее правительство приводитъ въ исполненіе свои законы и распоряженія. 2) Отъ нихъ узнаетъ оно о пользахъ и нуждахъ края. 3) Имъ принадлежитъ направленіе мѣстной администраціи, сообразно видамъ высшаго правительства. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ генералъ-губернаторы значительно затрудняютъ движеніе администраціи, ни въ чемъ не гарантируя ни большей правильности, ни большаго успѣха правительственныхъ мѣръ.

Въ губерніяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи, каждая мѣра правительства предписывается къ исполненію посредствомъ общаго закона или общаго же распоряженія, независимо отъ субъективнаго усмотрѣнія того или другого должностного лица. Каждое изъ этихъ должностныхъ лицъ знаетъ, что его губернія не должна и не можетъ составлять исключенія изъ общаго правила. Напротивъ, въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ существуетъ генералъ-губернаторская должность, высшее правительство не можетъ дѣйствовать путемъ обыкновенныхъ общихъ предписаній и законовъ. Необходимость „исключеній" для данной мѣстности, такъ сказать, узаконяется и обусловливается

субъективнымъ усмотрѣніемъ генералъ-губернатора. Это субъективное усмотрѣніе вліяетъ и на изданіе общей мѣры, и на приведеніе ея въ исполненіе. „Никакая новая мѣра, или особое распоряженіе, относящіяся до благоустройства, общей пользы и казеннаго интереса въ краѣ, не предпринимаются иначе какъ по предварительномъ истребованіи соображеній и заключенія генералъ-губернатора“ (ст. 329). Затѣмъ „распоряженія министровъ и главноуправляющихъ передаются къ исполненію въ губерніи не иначе, какъ чрезъ генералъ-губернаторовъ“ (ст. 328).

Получивъ распоряженіе, генералъ-губернаторъ не только наблюдаетъ за его исполненіемъ (для чего достаточно было бы и обыкновеннаго губернаторскаго надзора), но еще согласуетъ дѣйствія подчиненныхъ ему лицъ съ „видами верховнаго правительства“, что открываетъ уже обширную возможность самаго разнообразнаго примѣненія общаго закона.

Благодаря такой чрезвычайной власти, высшее управленіе не можетъ имѣть прямыхъ отношеній къ мѣстной администраціи и непосредственно вліять на ходъ мѣстнаго управленія. Мѣстныя власти поставлены въ совершенную зависимость отъ генералъ-губернаторовъ, а послѣдніе, въ свою очередь, находятся въ весьма условной зависимости отъ высшаго правительства. Губернаторы (II т. св. зак., ст. 686), за немногими исключеніями, не могутъ дѣлать высшему правительству никакихъ представленій мимо генералъ-губернаторовъ, по тѣмъ дѣламъ, по которымъ послѣдніе предоставили себѣ излагать собственныя свои мнѣнія, или представленіе коихъ (мнѣній) требуется отъ нихъ самыми правилами ихъ власти. Генералъ-губернаторы могутъ дѣлать всѣ распоряженія для исправленія замѣченныхъ ими упущеній, а мѣстныя власти только извѣщаются объ этомъ „для соблюденія порядка и единства въ ходѣ дѣлъ“ (335). Въ той губерніи, гдѣ находится генералъ-губернаторъ, его власть дѣйствуетъ на всѣ части ввѣреннаго ему управленія (ст. 291).

Сами генералъ-губернаторы поставлены въ совершенную независимость отъ высшаго управленія. Они сносятся съ министерствомъ какъ равные съ равными (ст. 333 прим.). Имъ предоставлено важное право непосредственнаго доклада императорскому величеству обо всѣхъ предметахъ, „кои признаютъ нужными и необходимыми“, хотя имъ и предписывается пользоваться этимъ правомъ съ должною осмотрительностію. Они имѣютъ не менѣе важное право получать непосредственно высочайшія повелѣнія, относящіяся до ввѣреннаго имъ края, съ обязанностью лишь доводить до свѣдѣнія министровъ о существѣ этихъ повелѣній (ст. 324 и 326). Пользуясь такою властью, они имѣютъ громадное вліяніе и на весь составъ мѣстной админи-

страціи. Они имѣютъ право, „при всякой открывающейся вакансіи, замѣщеніе коей зависитъ отъ высшаго правительства (слѣдовательно, вице-губернаторовъ и самихъ губернаторовъ, предсѣдателей палатъ, директоровъ гимназій и т. д.), ходатайствовать объ опредѣленіи на сіи должности чиновниковъ лично имъ извѣстныхъ", и ходатайство это, прибавляетъ законъ, не оставляется, *безъ особыхъ причинъ*, безъ уваженія. Слѣдовательно, это право фактически равносильно праву, предоставленному министрамъ относительно опредѣленія высшихъ чиновниковъ (ст. 144 общ. нак. мин.).

Такимъ образомъ, путемъ различныхъ видоизмѣненій, должность генералъ-губернаторовъ обратилась изъ простой административной въ исключительную политическую должность. Признанная несостоятельною для губерній, находящихся подъ господствомъ общаго закона и прямо подчиненныхъ высшему государственному управленію, она перенесена была въ мѣстности, объявлена исключеніемъ изъ общаго права. Здѣсь она быстро развилась, благодаря именно этому исключительному положенію означенныхъ мѣстностей. Здѣсь она возвысилась до системы личнаго управленія, способствуя въ свою очередь выдѣленію ввѣренныхъ генералъ-губернаторамъ мѣстностей изъ-подъ общаго управленія. Идеаломъ такого порядка вещей представляется должность намѣстника бывшаго Царства Польскаго. Прочіе генералъ-губернаторы хотя не достигли этого образца, но приближались къ нему. Политическія послѣдствія такого порядка были весьма важны.

IX.

Какое значеніе имѣетъ законъ, въ силу котораго извѣстная мѣстность ставится въ особыя административныя условія?

Прежде всего въ такой мѣстности предполагаются какія-либо особенности, не подлежащія дѣйствію общаго закона. Особенности эти возводятся на степень закона, конкурирующаго съ общими государственными установленіями и превращающаго мѣстность въ нѣчто совершенно отличное отъ общаго состава государства.

Наше законодательство, по отношенію къ тѣмъ мѣстностямъ, гдѣ существуютъ генералъ-губернаторы, пошло именно этимъ путемъ. Общая формула принятой политики составлена тѣмъ же комитетомъ, который отвергъ планы Балашова. По мнѣнію комитета, есть нѣкоторыя части имперіи, гдѣ назначеніе генералъ-губернаторовъ можетъ быть полезно. „Не говоря о двухъ столицахъ, есть отдаленныя губерніи, въ коихъ необходимы особыя правила для управленія: въ губерніяхъ пограничныхъ мѣстное положеніе и другія обстоятель-

ства обязываютъ начальниковъ заниматься разными посторонними дѣлами, какъ-то сношеніями политическими, торговыми и пр. Таковы суть губерніи: сибирскія, Оренбургская, кавказская, Новороссійскій край, Лифляндія, Эстляндія и Курляндія. Всѣ онѣ должны быть исключены въ семъ отношеніи изъ общаго порядка, для внутренности государства учреждаемаго". Такимъ образомъ, Сибирь, отдаленная отъ центральныхъ мѣстъ имперіи на нѣсколько тысячъ верстъ, при плохихъ путяхъ сообщенія, при существованіи народностей, которыя пока нужно удерживать въ повиновеніи силою, поставлена въ одинъ разрядъ съ балтійскими провинціями, удаленными отъ столицы не болѣе, чѣмъ любая изъ центральныхъ губерній. Далѣе, сибирскому генералъ-губернатору еще приходится заниматься дипломатическими сношеніями съ Китаемъ, съ киргизскими ордами и т. д., но сомнительно, чтобъ управленію остзейскихъ провинцій необходимо было заниматься политическими сношеніями.

Какъ бы то ни было, но теорія „мѣстныхъ особенностей" пустила глубокіе корни въ нашемъ законодательствѣ. Къ числу „отдаленныхъ и особенныхъ губерній" отнесены двѣ категоріи мѣстностей—наши восточныя и сибирскія губерніи, съ одной, западныя и югозападныя губерніи, съ другой стороны. Серединная полоса Россіи осталась внѣ серьезнаго вліянія генералъ-губернаторской должности. Были, правда, учреждены генералъ-губернаторы въ обѣихъ столицахъ, существовало долгое время малороссійское генералъ-губернаторство; но, какъ извѣстно, эти должности не получили здѣсь такого развитія, какъ въ другихъ мѣстностяхъ Россіи. Малороссійское генералъ-губернаторство никогда не имѣло значенія особенной политической власти. Генералъ-губернаторъ сдѣлался просто совершенно безполезною, посредствующею инстанціей между мѣстнымъ и столичнымъ управленіемъ. Это повело, въ нынѣшнее царствованіе, къ упраздненію харьковскаго генералъ-губернаторства. Никакого ущерба отъ этого ни для мѣстной, ни для общей администраціи не произошло. Точно также въ 1866 году была признана излишнею должность с.-петербургскаго генералъ-губернатора. И никто изъ жителей столицы не почувствовалъ ея отсутствія. Должность московскаго генералъ-губернатора имѣетъ иное, почетное назначеніе. Присутствіе въ первопрестольномъ городѣ представителя власти, окруженнаго особеннымъ почетомъ и блескомъ, сообразно со значеніемъ Москвы, какъ второй столицы.

Начала, въ силу которыхъ одна и та же должность существуетъ при двухъ столь противоположныхъ условіяхъ, въ Сибири и Вильнѣ, среди киргизовъ и среди балтійскихъ культуртрегеровъ, очевидно, должны быть различны. Мѣстности на восточныхъ окраинахъ или

недавно покорены русскимъ оружіемъ, или населены племенами, не перешедшими еще первоначальныхъ культурныхъ формъ. Киргизская и калмыцкая орда, горное кавказское племя, то кочующія, то занимающіяся разбоемъ, вотъ что представляетъ *народонаселеніе*. Пути сообщенія плохи. Границы или не опредѣлены, или плохо защищены. При такихъ условіяхъ государственныя формы прививаются тамъ плохо. Государство русское расположено тамъ, такъ сказать, военнымъ станомъ. Много нужно усилій, чтобы киргизъ, абхазъ, чеченецъ или калмыкъ вошелъ въ составъ русскаго государственнаго общества. При такихъ условіяхъ дѣятельность вполнѣ самостоятельной, даже чрезвычайной власти генералъ-губернатора можетъ быть полезна, какъ переходная мѣра. И здѣсь, однако, институтъ генералъ-губернаторовъ сопряженъ съ большими невыгодами. Но отъ учрежденія чрезвычайной власти въ полудикихъ областяхъ, которыя еще нужно пріучить къ государственной жизни, до распространенія этой должности на всѣ губерніи, гдѣ имѣются какія-нибудь филологическія и культурныя особенности, — шагъ большой. Франція имѣла основапія учредить генералъ-губернаторство въ Алжирѣ, для арабовъ. Но что сказали бы тамъ на предложеніе учредить генералъ губернаторовъ въ Эльзасѣ и Лотарингіи для нѣмцевъ?

X.

Великая Екатерина, издавая свое *Учрежденіе о губерніяхъ*, желала, чтобъ оно сдѣлалось общимъ закономъ для всѣхъ подвластныхъ ей областей. Такое же значеніе должны были получить и прочіе ея законодательные акты, то-есть, *Жалованная грамата дворянству* и *Городовое положеніе*. Правительство, насколько это отъ него зависѣло, энергически выполняло волю императрицы. Но со смертію ея, пало и ея предпріятіе.

3-го іюля 1783 года было введено въ Лифляндіи *Учрежденіе о губерніяхъ*. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, ландратская коллегія, этотъ органъ феодальнаго дворянства, пользовавшійся огромною властью, была неосторожно оставлена. Должно замѣтить, что это установленіе было отмѣнено еще шведскимъ правительствомъ въ 1694 году, какъ несогласное съ выгодами шведской короны. Вообще шведская корона оставила очень немного изъ такъ-называемыхъ привилегій Тевтонскаго ордена, и продолжай русское правительство его политику, Остзейскій край давно сдѣлался бы географическимъ терминомъ. Но нѣмцы успѣли обойти законъ 1694 года. Ландратская коллегія продолжала собираться и сдѣлалась обычнымъ учрежденіемъ. Она остав-

лена была и Екатериной. Послѣдствія этой уступки не замедлили обнаружиться. Въ октябрѣ 1783 года маіоръ Блуменъ принесъ, отъ имени лифляндскаго земства, жалобу правительствующему сенату. Въ жалобѣ этой говорилось, что рыцарство отстраняло земцевъ не только отъ всѣхъ сеймовыхъ дѣлъ, но и отъ выбора судей и чиновниковъ въ разныя должности, на что земцы имѣли право въ силу *Учрежденія о губерніяхъ*. Далѣе Блуменъ указывалъ, что члены рыцарства, „даже не владѣющіе деревнями, допущены къ выбору и опредѣлены въ судьи даже не въ своихъ округахъ, да и выборъ былъ сдѣланъ не изъ общества, а изъ представленныхъ *ландратскою коллегіею* кандидатовъ". Затѣмъ тотъ же Блуменъ обратилъ вниманіе правительства на то, что ландратская коллегія существуетъ незаконно и причиняетъ земству всевозможныя притѣсненія и обиды. Дерзость ея доходитъ до того, что она издаетъ и публикуетъ законы.

Дѣло Блумена, можетъ быть, и осталось бы безъ послѣдствій, но въ 1785 г. произошло новое столкновеніе между общими законами имперіи и такъ называемыми привилегіями рыцарства и бюргерства. 1785 годъ памятенъ для Россіи вслѣдствіе двухъ важныхъ актовъ: *Жалованной граматы дворянству* и *Городового положенія*. И тотъ и другой актъ радикально расходились съ феодальною организаціей лифляндскаго дворянства и цеховымъ устройствомъ города Риги. Рыцарство и магистратъ пришли въ ужасъ отъ повелѣнія императрицы ввести эти акты въ Лифляндіи. Они возопили о привилегіяхъ. Генералъ-губернаторъ принялъ эти жалобы и представилъ императрицѣ. Но императрица твердо рѣшилась поддержать достоинство короны. Она не сочла нужнымъ переговариваться съ рыцарями и бюргерами чрезъ своего генералъ-губернатора. Она послала ему рескриптъ, въ коемъ ему внушалось, что на разсмотрѣніе такихъ претензій существуетъ въ Россіи правительствующій сенатъ. Дѣлать было нечего. Генералъ-губернаторъ представилъ все дѣло, при своемъ рапортѣ и мнѣніи, въ сенатъ.

Сенатъ нашелъ, что рижское и ревельское намѣстническія правленія напрасно медлятъ приводить въ исполненіе высочайшую волю, и что это происходитъ отъ нерѣшимости мѣстнаго управленія. Далѣе сенатъ полагалъ, что *Жалованною граматою дворянству* могутъ быть недовольны только немногіе дворяне, которые, *не вникая въ пользу общую, основываясь на какихъ-то обычаяхъ и закоренѣлыхъ мнѣніяхъ*, вступили съ *не дѣльными* представленіями. Напротивъ, вся масса дворянства желаетъ скорѣе воспользоваться монаршими щедротами, объявленными въ *Дворянской граматѣ*. Урезонивъ рыцарство, правительствующій сенатъ обратился съ увѣщаніемъ и къ „мѣстнымъ правительствамъ". Вотъ что говоритъ онъ намѣстническимъ правле-

ніямъ. „Намѣстническія правленія, *забывъ долгъ каждаго правительственнаго мѣста* судить по точной силѣ и разуму законовъ, удалились отъ предписаннаго порядка“. Не меньше досталось и генералъ-губернатору. Ему строго напоминалось, что онъ есть блюститель законовъ и первое орудіе монаршей воли. Въ заключеніе сенатъ предписываетъ генералъ-губернатору привести въ дѣйствіе *Жалованную грамату* и *Городовое положеніе* въ „самоскорѣйшемъ времени“; „если, противъ всякаго чаянія, встрѣтятся съ коей-либо стороны какія препятствія или медленность (значитъ, тогдашній сенатъ и не думалъ, чтобы можно было противиться монаршей волѣ двукратно выраженной), таковыхъ да отошлетъ, куда по указаніямъ слѣдуетъ, для суда“.

Покончивъ дѣло съ граматой и положеніемъ, сенатъ обратилъ вниманіе и на вопросъ о ландратской коллегіи, поднятый Блуменомъ. Было произведена тщательное историческое изслѣдованіе этого учрежденія, и результаты этого изслѣдованія изложены въ докладѣ, представленномъ сенатомъ государынѣ императрицѣ. Вотъ какіе факты показало изслѣдованіе. Ландраты учреждены шведскимъ правительствомъ въ 1643 году, но не въ качествѣ коллегіи, а простаго совѣщательнаго собранія при генералъ-губернаторѣ. Ихъ назначеніе было помогать послѣднему „въ споспѣшествованіи королевскаго величества интереса и пользы“. На дѣлѣ вышло не такъ. Генералъ-губернаторская должность была неудовлетворительна не только въ рукахъ нашего, но и шведскаго правительства. Ландраты, по смыслу шведскаго законодательства, должны были избираться изъ среды мѣстнаго дворянства. Этого было довольно, чтобы должность эта сдѣлалась орудіемъ ландтага и, опираясь на него, получила безмѣрныя права. Ландтагъ избиралъ изъ своей среды двѣнадцать ландратовъ, которые сохраняли эту должность пожизненно. Постепенно въ рукахъ этой могущественной коллегіи сосредоточились всѣ виды власти: судебная, исполнительная, распорядительная, право распредѣленія налоговъ и т. д. Шведское правительство скоро увидѣло невыгоды такого порядка вещей. Убѣдившись, что ландратская коллегія далеко вышла за предѣлы предоставленной ей власти, король, въ 1694 году, 20-го декабря, торжественно уничтожилъ это учрежденіе. Насталъ періодъ замѣшательства. Лифляндія отошла отъ Швеціи. При присоединеніи ея къ Россіи рыцарство хлопотало въ разныя времена о сохраненіи полезнаго для него учрежденія. Правительство нѣкоторое время отмалчивалось. Наконецъ, въ 1710 году канцлеръ Головкинъ объявилъ отъ имени императора, что „относительно жалованья, чина и почести ландратовъ, разрѣшеніе отложено до удобнѣйшаго времени“. Такимъ образомъ, эта коллегія осталась не гаран-

тированною русскимъ закономъ. Но, при слабости центральной власти, она продолжала свое существованіе какъ фактъ. При Екатеринѣ II настало время переборки всѣхъ мѣстныхъ привилегій. Императрица созвала въ 1767 году знаменитую коммиссію. Цѣль ея состояла въ составленіи общихъ законовъ для всѣхъ областей имперіи. Это давало собранію высокое національное значеніе. Балтійскимъ рыцарямъ и бюргерамъ предписано было прислать исправныя и засвидѣтельствованныя копіи со всѣхъ конфирмованныхъ привилегій и правъ, съ тѣмъ, что, если они ко времени открытія собора не будутъ присланы, „то все оное за право впредь принято не будетъ". Рыцари прислали, что могли, но объ указѣ, уничтожавшемъ ландратскую коллегію, умолчали. Императрица была введена въ обманъ и указомъ 1783 года повелѣла оставить коллегію. Жалоба Блумена раскрыла глаза правительству. Намѣстническое правленіе, volens-nolens, прислало наконецъ этотъ важный документъ.

Разсмотрѣвъ все дѣло, сенатъ находилъ, что, если шведское правительство уничтожило коллегію какъ вредную, то и впослѣдствіи она не сдѣлалась установленіемъ болѣе полезнымъ. Напротивъ, вредъ приносимый ею, весьма великъ. Не говоря уже о разныхъ безпорядкахъ, она присвоиваетъ себѣ высочайшую власть, производитъ самовольно поборы, въ которыхъ никому не даетъ отчета, не допускаетъ къ выборамъ нематрикулованное дворянство, которое имѣетъ на то право въ силу *Жалованной грамоты*. „Словомъ, говоритъ сенатъ, когда вся Россія признаетъ въ священной ея величества особѣ милосердую и щедрую мать отечества, пекущуюся неусыпно о благоденствіи своихъ вѣрноподданныхъ дарованіемъ безчисленныхъ выгодъ и преимуществъ, ландратская коллегія дерзаетъ при каждомъ случаѣ дѣлать возраженія, выводитъ превратные толки, приводя такимъ образомъ дѣло въ сущее замѣшательство".

Это противодѣйствіе, оказываемое ландратскою коллегіей, по мнѣнію сената, тѣмъ болѣе непростительно, что Россія обладаетъ уже губернскими учрежденіями, которыя во всѣхъ частяхъ стоятъ выше нѣмецкихъ порядковъ. „Слѣдовательно, замѣчаетъ сенатъ, всѣ встрѣчающіяся тому препоны, *наводимыя пронырствомъ и хитростями малаго числа неблагонамѣренныхъ людей, вовсе истребить должно*, и никакое побочное установленіе, не имѣющее притомъ законнаго начала, болѣе терпимо уже быть не можетъ".

Замѣчательный докладъ сената вызвалъ энергическій указъ императрицы. Въ немъ было изображено: „Должности ландратовъ въ намѣстничествѣ рижскомъ и такъ называемые ландратскія коллегіи уничтожить, и впредь въ сіе званіе никого не избирать; данныя же на содержаніе ландратовъ *деревни* (!) принять въ вѣдомство казен-

ныхъ палатъ, обратя доходы съ нихъ на другія полезныя государству издержки“.

XI.

Политика Екатерины II радикально измѣнилась съ восшествіемъ на престолъ Павла I. Онъ отмѣнилъ почти всѣ учрежденія императрицы и возстановилъ прежнія привилегированныя учрежденія. Для того, чтобы понять всю важность этой реформы, намъ нужно вкратцѣ вспомнить, что сдѣлано учрежденіемъ о губерніяхъ, жалованною граматой дворянству и городовымъ положеніемъ.

Согласно этимъ установленіямъ, всѣ отрасли мѣстной администраціи и суда ввѣряются отчасти выборнымъ должностнымъ лицамъ. Нѣкоторыя учрежденія суть чисто правительственныя, другія выборныя, прочія представляютъ смѣшанный составъ. Общее управленіе мѣстностію, наблюденіе за исполненіемъ законовъ, разрѣшеніе сомнѣній, охраненіе круга вѣдомства каждаго установленія—ввѣряются намѣстническому правленію и намѣстнику. Имъ же принадлежитъ и высшая полицейская власть. Затѣмъ судъ получаетъ сословную организацію въ двухъ первыхъ инстанціяхъ. Каждое сословіе, дворяне, граждане и крестьяне, пользуются своимъ судомъ въ этихъ двухъ инстанціяхъ. Они замѣщаютъ или всѣ, или почти всѣ должности этихъ судебныхъ учрежденій по выбору. Палаты, какъ верхняя инстанція, суть правительственныя установленія. Уѣздная полиція также ввѣрена выборнымъ должностямъ. Такимъ образомъ, сословія получили широкое участіе въ мѣстной администраціи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, сословія не имѣли никакой феодальной организаціи. Жалованная грамата открывала доступъ въ дворянское сословіе всякому отличившемуся по службѣ. Это прямо противорѣчило началамъ балтійскаго матрикулованнаго дворянства. Городовое положеніе не знало замкнутыхъ корпорацій. Каждая гильдія и каждый цехъ были открыты для каждаго, безъ различія христіанскихъ исповѣданій. Это пугало замкнутые и строго нѣмецкіе цехи и гильдіи балтійскихъ городовъ.

Реформа 1796 года разрушила этотъ порядокъ. Въ Россіи вредъ ея не былъ абсолютенъ, ибо на мѣстѣ уничтоженныхъ не явилось никакихъ новыхъ учрежденій. Но въ балтійскихъ провинціяхъ результатъ былъ другой. Тамъ, вмѣсто управленія равнаго и доступнаго для всѣхъ сословій, явились рыцарская и бюргерская олигархія. Отъ учрежденій императрицы остались слѣдующія мѣста и лица; a) генералъ-губернаторъ, губернаторъ и губернское правленіе; b) казенная палата съ вице-губернаторомъ; c) приказъ общественнаго призрѣнія, и d) губернскій прокуроръ.

Дворянскія собранія замѣнены старыми ландтагами, къ великому удовольствію матрикулованнаго дворянста. Возстановленіе ландтага требовало реставраціи ландратской коллегіи, какъ его постояннаго исполнительнаго комитета. Всѣ права этой коллегіи были возстановлены. Она сдѣлалась ревностною блюстительницей привилегій и имѣла на то всѣ средства. Никакое высочайшее повелѣніе не могло быть приведено въ исполненіе безъ ея посредства. Въ случаѣ несогласія правительственныхъ мѣръ съ такъ называемыми привилегіями, она имѣла право протеста и входила съ представленіями прямо къ императору. Но и ландратской коллегіи было мало для огражденія „вольностей". Для этой цѣли имѣлся еще дворянскій конвентъ, который отчасти соотвѣтствовалъ нашему дворянскому депутатскому собранію. Но вмѣсто невинныхъ функцій нашего учрежденія, ему предоставлена власть весьма большая. Такъ какъ ландагъ собирается чрезъ каждые три года, то конвентъ имѣлъ значеніе постояннаго его комитета, дѣйствующаго именемъ ландтага въ небытность послѣдняго Ему принадлежитъ, между прочимъ, власть утверждать законодательныя предложенія ландратской коллегіи. Прочее управленіе строго соотвѣтствовало этимъ кореннымъ установленіямъ. Высшій судъ ввѣрялся гофгерихту. Гофгерихтъ замѣнилъ палаты гражданскаго и уголовнаго суда, но захватилъ себѣ гораздо больше власти. Согласно закону 1796 года, онъ начисто состоитъ изъ дворянъ, занимающихъ свои должности пожизненно. Президентъ назначается изъ дворянъ самимъ императоромъ. Вице-президентъ (въ наше время эту должность занималъ извѣстный г. фонъ-Боккъ) утверждается изъ числа мѣстныхъ дворянъ сенатомъ. Затѣмъ въ гофгерихтѣ засѣдаютъ три ландрата, избранные самимъ гофгерихтомъ изъ числа 12 засѣдающихъ въ ландратской коллегіи, 8 ассессоровъ и оберъ-фискаловъ, также избираемыхъ самимъ гофгерихтомъ изъ числа мѣстныхъ дворянъ. Духовное управленіе ввѣрено оберъ-консисторіи и главному церковному управленію. Оберъ-консисторія дѣйствуетъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ ландратовъ и состоитъ изъ членовъ, избираемыхъ дворянствомъ какъ изъ дворянъ, такъ и изъ духовенства. Главное церковное управленіе состоитъ изъ четырехъ ландратовъ.

Таковы установленія, данныя дворянству закономъ 1796 года. Имъ вполнѣ соотвѣтствовали и уѣздныя установленія, гдѣ дворянству дано еще больше простора. Бюргерство также не осталось безъ надлежащихъ установленій. Магистраты, съ зависящими отъ нихъ мѣстами и лицами, дѣйствовали по образцу дворянскихъ установленій.

Такимъ образомъ ничего не осталось отъ учрежденій императрицы, и правительственныя власти въ краѣ были поставлены въ трудное положеніе. И генералъ-губернаторы, и губернаторы съ губернскими

правленіями тонутъ въ этомъ морѣ ландтаговъ, гофгерихтовъ, магистратовъ, не имѣя возможности опереться на общій законъ, ибо имъ тотчасъ противопоставятъ какую нибудь „привилегію". Дѣло дошло до того, что губернскій прокуроръ, который въ русскихъ губерніяхъ имѣлъ такое значеніе для судебныхъ мѣстъ, былъ отстраненъ отъ нихъ въ балтійскихъ провинціяхъ. Его надзоръ ограничивался губернскимъ правленіемъ. „Око русскаго царя" было признано безполезнымъ для безпристрастныхъ гофгерихтовъ и магистратовъ.

Извѣстный патріотъ Д. П. Трощинскій характеризовалъ положеніе дѣлъ слѣдующими правдивыми и мѣткими словами:

„Губернское правленіе, которое. яко представляющее въ себѣ лицо самаго государя и охраняющее неприкосновенность его власти, долженствовало бы пользоваться законнымъ первенствомъ въ губерніи, въ большей части дѣлъ дѣйствуетъ не само-собою непосредственно на губернскія и уѣздныя власти и на жителей губерніи, но или посредствомъ ландратской коллегіи, или посредствомъ магистрата. Поверхность губернскаго правленія есть самая малозначущая надъ властями и судами, зависящими непосредственно отъ сихъ двухъ учрежденій, надъ судами, которыхъ члены опредѣляются, отрѣшаются, увольняются, предаются суду, наказываются и замѣщаются ими же самими, и которые по необходимости состоятъ у нихъ въ слѣпомъ повиновеніи.

„Всѣ сіи лифляндскія власти состоятъ въ непрестанной борьбѣ съ правительствомъ, и, въ случаѣ неисполненія его предписаній, находятъ оправданія или въ особенномъ лифляндскомъ законодательствѣ, которое не можетъ быть извѣстно генералъ-губернатору во всѣхъ его изворотахъ, или въ древнихъ привилегіяхъ, заключающихся въ неопредѣленныхъ и разновременныхъ конфирмаціяхъ, которымъ нельзя отыскать начала, и которыя никогда не могли быть объяснены и сведены вмѣстѣ, ни во время польскаго, ни во время шведскаго, ни во время россійскаго правленія, не взирая на всѣ приложенныя къ тому старанія и усилія".

Такимъ образомъ край, вмѣсто того чтобъ управляться общимъ для всѣхъ закономъ, при участіи значительной части народонаселенія, отданъ на жертву рыцарству и бюргерству, этимъ двумъ бичамъ феодальной Европы.

XII.

„Да, конечно", скажетъ кто-нибудь, „привилегіи эти не ладятъ съ государственнымъ единствомъ Россіи. Но вѣдь въ томъ-то и состоитъ задача генералъ-губернатора, чтобы сдерживать эти привилегіи въ должномъ повиновеніи".

Чѣмъ? Силою? Но исторія убѣдительнымъ образомъ доказываетъ, что сила плохая опора въ подобныхъ случаяхъ. Да и кто знакомый съ тѣмъ, что дѣлается въ привилегированныхъ мѣстностяхъ, не

улыбнется, когда ему заговорятъ о силѣ генералъ-губернаторскаго управленія?

Законъ, повидимому, предоставляетъ генералъ-губернатору самыя обширныя права. Юристъ, изучающій генералъ-губернаторскую инструкцію, поражается этимъ количествомъ перуновъ, сосредоточенныхъ въ одной рукѣ. Но, повидимому, управляемые разсуждаютъ объ этомъ предметѣ иначе. Въ ихъ глазахъ эти обширныя права нерѣдко имѣютъ значеніе драконовъ и иныхъ чудовищъ, намалеванныхъ на китайскихъ щитахъ. Высшее правительство готовитъ какую-либо общую мѣру. „Это до насъ не касается, говорятъ они. У насъ есть свои особенности, которыя генералъ-губернаторъ долженъ принять во вниманіе. Его должны спросить. Если его представленіе не видоизмѣнитъ общаго закона, то онъ можетъ, по крайнай мѣрѣ, на мѣстѣ ослабить его силу, примѣняясь къ мѣстнымъ условіямъ“.

Самъ генералъ-губернаторъ, каковъ бы ни былъ его образъ мыслей, какъ бы онъ ни былъ свободенъ отъ предразсудковъ, преданъ Россіи и государю, ѣдетъ во ввѣренный ему край съ предвзятою идеей, отъ которой онъ ни въ какомъ случаѣ не можетъ освободиться. Эта предвзятая идея состоитъ въ томъ, что край этотъ есть нѣчто особое отъ остальнаго государства. Вступивъ въ должность, онъ тотчасъ попадаетъ въ водоворотъ мѣстныхъ политическихъ интригъ. Онъ сразу видитъ себя предметомъ всѣхъ опасеній, надеждъ, тревогъ, поклоненія, лести. Онъ видитъ вокругъ себя разныхъ господъ, которые всѣми считаются политическими дѣятелями. Они говорятъ ему о разныхъ политическихъ интригахъ, стараются привлечь его то на ту, то на другую сторону. Мѣстность, гдѣ возможны политическія партіи и политическіе интересы, не есть ли въ самомъ дѣлѣ совершенно особый край, не имѣетъ ли онъ право на особое управленіе? И политическія партіи въ нашихъ генералъ-губернаторствахъ умѣютъ изъ всякой, нерѣдко неважной, административной мѣры дѣлать политическій вопросъ, если только мѣра эта противорѣчитъ ихъ интересамъ.

Иногда говорятъ: генералъ-губернаторъ есть представитель русскихъ интересовъ и общаго закона во ввѣренномъ ему краѣ. Сколько ироніи въ этомъ выраженіи: *быть представителемъ русскихъ интересовъ въ Россіи!* Почему отъ курскаго и воронежскаго губернатора не потребовать того же? Неужели въ самомъ дѣлѣ служеніе русскимъ интересамъ въ Россіи есть рѣдкая и трудная доблесть?

Понятно, какой характеръ, при такихъ условіяхъ, принимаетъ мѣстное управленіе. Во внутреннихъ губерніяхъ Россіи управленіе находится въ рукахъ разныхъ мѣстъ и лицъ, которыя отвѣчаютъ каждое за свою часть, а потому дѣйствуютъ довольно самостоя-

тельно. Въ генералъ-губернаторствахъ мы видимъ противоположеніе двухъ видовъ власти. Одинъ разрядъ дѣйствуетъ на основаніи извѣстныхъ учрежденій съ точно опредѣленными правами. Другой— власть генералъ-губернаторская, дѣйствуетъ безъ всякаго учрежденія и пользуется самыми обширными полномочіями. Понятно, что эта послѣдняя власть совершенно поглощаетъ первыя. Персоналъ этихъ властей находится въ безусловной зависимости отъ генералъ-губернатора. Отъ него зависитъ ихъ опредѣленіе, перемѣщеніе, повышеніе и высылка за политическую неблагонадежность. Нужно неслыханное мужество, чтобы вступить въ коллизію съ такою властью, даже имѣя законъ на своей сторонѣ. Чиновники очень хорошо знаютъ, что циркуляръ генералъ-губернатора для нихъ гораздо важнѣе общаго закона, и что, дѣлаясь пассивными орудіями его власти, они ничѣмъ не рискуютъ. Если дѣло не пойдетъ на ладъ, они не будутъ отвѣчать, ибо генералъ-губернаторъ прикроетъ все своею безотвѣтственностью.

Зло не останавливается на этомъ. Если бы, по крайней мѣрѣ, генералъ-губернаторъ самъ могъ дѣйствовать вполнѣ самостоятельно, то все-таки можно было бы ожидать нѣкоторыхъ результатовъ. Но онъ связанъ по рукамъ и ногамъ. Ему приходится согласовать свои дѣйствія не столько съ видами высшаго правительства, сколько съ интересами господствующихъ мѣстныхъ классовъ. Могущественныя корпораціи опираются на свои привилегіи и смѣются надъ его усиліями. Малѣйшій рѣшительный шагъ навлекаетъ на него гоненіе. Мѣстные олигархи имѣютъ свои партіи въ столицѣ. Они начинаютъ систематическую травлю при помощи своихъ сильныхъ друзей. Заграничная печать открываетъ свои столбцы нападкамъ всякаго рода.

Простой губернаторъ, если на него нападутъ за то, что казенная палата или мировой посредникъ исполняетъ законъ, спокойно можетъ отвѣтить, что они дѣйствовали въ предѣлахъ закона, а потому сами отвѣчаютъ за свои дѣйствія; если же жалующійся недоволенъ ихъ дѣйствіями, то онъ можетъ жаловаться высшему правительству. Генералъ-губернаторъ не можетъ дать этого отвѣта. Онъ понимаетъ, что всѣ мѣстныя установленія находятся въ его власти, и что ни для него, ни для нихъ законность извѣстнаго дѣйствія не можетъ служить достаточнымъ объясненіемъ.

Но не можетъ ли по крайней мѣрѣ чрезвычайная власть послужить къ разрѣшенію такихъ исключительныхъ задачъ, какъ, напримѣръ, задача обрусенія?

Обрусеніе! Но на это дѣло нужны другія средства. Спросите, какъ римляне превращали въ римскихъ гражданъ жителей Малой Азіи, какъ французы, пруссаки, австрійцы онѣмечивали и офранцу-

живали свои иноплеменныя области. Во всѣхъ этихъ странахъ *выгоднѣе* было быть нѣмцемъ, французомъ, римляниномъ, чѣмъ иностранцемъ. Цари гордились титуломъ римскаго гражданина. Луи-Филиппъ съ удовольствіемъ принялъ званіе гражданина Лондона. Въ Россіи вопросъ поставленъ иначе. „Вашъ чинъ?“ спрашивалъ квартальный у пьянаго буяна, взятаго въ часть. „Нѣмецъ“, отвѣчалъ тотъ.

Дѣло обрусенія можетъ подвинуться впередъ, когда къ этому великому дѣлу будутъ призваны всѣ общественные элементы, дружественные Россіи. Мы желаемъ обрусить разныя мѣстности. Но самое лучшее средство для того—обращаться съ ними такъ же, какъ съ русскими областями, изгнавъ всѣ „мѣстныя условія“ изъ нашей политической практики.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ
ДРЕВНЕЙ РОССІИ.

Вѣче и князь. Русское государственное устройство и управленіе во времена князей Рюриковичей. Историческіе очерки В. И. Сергѣевича. Москва, 1867 г.

Книга г. Сергѣевича вышла нѣсколько мѣсяцевъ тому назадъ. Между тѣмъ ни въ одномъ журналѣ не появилось не только разбора, но даже замѣтки объ этомъ прекрасномъ трудѣ. Только *Вѣстникъ Европы* упомянулъ о немъ вскользь. Между тѣмъ для упомянутой книги мало бѣглой замѣтки. Основательное знаніе источниковъ и живое изложеніе, ясность понятій и точность выраженія, самостоятельный взглядъ и совершенно новая оцѣнка многихъ фактовъ, все это даетъ сочиненію г. Сергѣевича почетное мѣсто въ нашей исторической и юридической литературѣ. Его сочиненіе—одна изъ тѣхъ книгъ, по прочтеніи которыхъ можно подвести значительный итогъ выводамъ, подкрѣпленнымъ добросовѣстно собранными фактами.

Мы начнемъ наше обозрѣніе съ системы труда и главнѣйшихъ выводовъ автора и затѣмъ провѣримъ точность научныхъ его пріемовъ и правильность системы его сочиненія.

„Вѣче и Князь“ представляетъ попытку изложить начала русскаго государственнаго устройства и управленія во времена князей Рюриковичей. Выражаясь точнѣе, предметомъ изслѣдованія служитъ политическій бытъ Россіи княжескаго періода (см. предисловіе). Авторъ не только не останавливается на моментѣ утвержденія единодержавія въ Россіи, но даже оставляетъ въ сторонѣ „всѣ зачатки новаго порядка вещей (то-есть, царскаго періода), только по времени принадлежащіе княжеской Россіи“ (см. предисловіе). Цѣль автора, слѣдовательно, заключается въ изложеніи началъ государственнаго устройства старой Россіи во всей ихъ чистотѣ, при чемъ онъ не принимаетъ въ соображеніе обстоятельствъ, видоизмѣнившихъ эти начала въ концѣ Кіевскаго періода. Вслѣдствіе этого, все сочиненіе

Написано въ 1868 г. *Ред.*

г. Сергѣевича имѣетъ характеръ догматическаго изложенія „началъ“, примѣненіе которыхъ авторъ указываетъ во множествѣ примѣровъ, взятыхъ изъ нашей древней исторіи. Эти *начала* и *примѣры* составляютъ все содержаніе труда. Историческій матеріалъ не имѣетъ въ немъ самостоятельной роли. Онъ приводится только съ цѣлью доказать, какъ тѣ или другія начала государственнаго устройства и управленія примѣнялись въ самой жизни. Собственно говоря, сочиненія по исторіи права и не могутъ давать такого преобладающаго значенія историческому матеріалу, какъ общія историческія сочиненія. Выясненіе юридическихъ началъ всегда должно быть главною ихъ цѣлью; историческій матеріалъ важенъ для нихъ на столько, на сколько въ немъ можно изучить проявленіе юридическихъ началъ. Но крайнее развитіе означеннаго пріема можетъ повести къ важнымъ неудобствамъ. Исторія права все-таки *исторія*, историческое изслѣдованіе. Самъ г. Сергѣевичъ называетъ свой трудъ „историческими очерками“. Верховное же начало исторіи есть идея *движенія*. Историческое развитіе права состоитъ именно въ переходѣ отъ одного начала къ другому, подъ вліяніемъ разнообразныхъ условій. Если мы представимъ юридическія начала извѣстной эпохи съ точки зрѣнія *покоя*, какъ догму, то связь этой эпохи съ послѣдующею будетъ непонятна. Для выясненія же этой связи необходимо обратить вниманіе на „начатки“ новаго порядка вещей въ разсматриваемой эпохѣ. Они, вмѣстѣ съ другими условіями, составляютъ элементъ разложенія въ старой системѣ. Безъ нихъ даже учрежденія изслѣдуемой эпохи не могутъ быть изучены съ надлежащею полнотой. Если мы выяснимъ, напримѣръ, начала княжеской власти и въ подтвержденіе своихъ выводовъ будемъ брать примѣры одинаково изъ X вѣка и изъ XIV, изъ практики Кіевскихъ и Московскихъ князей, то врядъ ли „князь“ древней Россіи ясно представится нашему уму. Г. Сергѣевичъ не могъ обойтись безъ фактовъ, видоизмѣнившихъ государственный порядокъ временъ князей Рюриковичей; но онъ остался вѣренъ своему плану изложить начала древнѣйшаго нашего государственнаго быта во всей ихъ чистотѣ. Ниже мы увидимъ результаты такого пріема. Однажды избранному пріему и системѣ г. Сергѣевичъ остается вѣренъ до конца. До настоящаго времени мы не имѣли такой полной картины нашего древняго государственнаго быта, какую представляетъ намъ „Вѣче и Князь“. Постараемся вкратцѣ изложить главнѣйшіе выводы автора.

I.

Волость.

Самое заглавіе книги показываетъ, что авторъ признаетъ два одинаково существенные элемента въ древне-русскомъ государственномъ бытѣ: народъ и князя (стр. 1); дѣятельность княжеской власти и формы народнаго быта одинаково вліяли на образованіе государства. Это важный шагъ впередъ въ нашей юридической наукѣ. До настоящаго времени большинство лучшихъ представителей науки признавали за русскимъ народомъ исключительно пассивную роль. Въ ихъ глазахъ это была инертная масса, къ которой лишь постепенно, съ большими усиліями со стороны правительства и при нерѣдко упорномъ сопротивленіи со стороны общества, прививались государственныя формы и другіе продукты „цивилизаціи". Варяжская дружина начала это воспитаніе; Иванъ III и Иванъ IV продолжали его; Петръ Великій закрѣпилъ ихъ дѣло. Формы же народнаго быта являлись антигосударственнымъ началомъ; онѣ не укладывались подъ „цивилизацію". Народъ, державшійся за нихъ, уходилъ въ казаки, въ вольницу, въ расколъ. Мало того: если внутри Россіи дружина, мужи, государство относились къ народу, къ мужикамъ, какъ цивилизующее начало къ безформенной, грубой массѣ, то вся Россія, купно съ правительствомъ и народомъ, состояла къ такихъ же подчиненныхъ отношеніяхъ къ другимъ странамъ. Западная Европа, уже разъ выславшая намъ „цивилизующую" дружину, продолжала надѣлять насъ цивилизаціей и послѣ. Государственная одежда, сотканная искусными руками западныхъ просвѣтителей, постепенно облекала грубое тѣло русскаго казака. Каждый успѣхъ цивилизаціи былъ въ тоже время и торжествомъ Русскаго государства надъ антигосударственными началами. Успѣхъ Русскаго государства обусловливался побѣдою надъ русскимъ народомъ! Таковы чудовищные результаты, порожденные невинною школой родового быта черезъ примѣненіе ея началъ къ *народному* быту древней Россіи. Многострадальный русскій народъ, тянувшій въ своихъ общинахъ тягло и, вмѣстѣ съ православными царями своими, стянувшій Русское государство, былъ противникомъ государства и какой-то „цивилизаціи". Германія, до битвы при Садовой скроенная изъ тридцати шести лоскутковъ, должна была подавать ему уроки государственной мудрости и политическаго смысла; Франція, достигшая государственнаго единства разрушеніемъ всего историческаго порядка, должна была учить его благоразумной свободѣ! Книга г. Сергѣевича рѣшаетъ этотъ вопросъ просто и ясно: государство Русское было про-

изведеніемъ народа (вѣча) и правительства (князя). Въ 862 году народъ не представлялъ инертной массы населенія, разрозненнаго родовымъ бытомъ; призванные князья не были силою, внезапно упавшею съ неба, прекратившею хаосъ и сотворившею Русскую землю. Потребность государственнаго порядка давно уже сознавалась славянскими общинами. Причинъ призванія авторъ ищетъ въ условіяхъ самого вѣчеваго быта и тогдашняго общества.

„При равенствѣ всѣхъ слоевъ населенія, — говоритъ онъ (стр. 68) — при отсутствіи почему бы то ни было выдающихся изъ общаго уровня родовъ, которые могли бы предъявить свои права на безспорное первенство, у насъ не представлялось возможности создать изъ своихъ собственныхъ элементовъ главу сколько-нибудь сильной правительственной власти, не возбудивъ непримиримой вражды партій. Призваніе князей изъ внѣ являлось единственнымъ средствомъ установить власть, независимую отъ внутреннихъ партій".

Авторъ идетъ даже дальше. По его мнѣнію, весьма вѣроятному, призваніе 862 года не было первымъ. Варяжскіе князья издавна являлись правителями славянскихъ племенъ, удовлетворяли потребностямъ „наряда и правды", а потому изгнаніе ихъ въ 859 году произвело безпорядки въ славянскихъ общинахъ и привело къ новому и окончательному ихъ призванію. Начало этого „призванія" было и осталось коренною чертой нашего древняго быта. Въ 862 году былъ призванъ Рюрикъ съ братьями; въ теченіе слѣдующихъ за тѣмъ столѣтій призываются князья Рюриковичи. Первое призваніе

„имѣло рѣшительныя послѣдствія для всей Русской земли: оно положило начало особой породѣ людей, которые въ силу своего происхожденія отъ призваннаго князя считались способными къ отправленію высшей судебной и правительственной дѣятельности. Съ этого времени, призванія дѣлаются не изъ-за моря, а изъ среды потомковъ Рюрика, которые образуютъ особое, не смѣшивающееся съ остальнымъ населеніемъ, замкнутое и потомственное сословіе князей" (стр. 69).

Слѣдовательно, съ самаго начала русской исторіи явились элементы настоящей государственной власти, ибо существенный признакъ всякой государственной власти состоитъ именно въ томъ, что она, независимо ни отъ какихъ общественныхъ партій и элементовъ, представляетъ свою особую идею и имѣетъ свою опредѣленную цѣль. Вслѣдствіе этого авторъ далекъ и отъ теоріи господства частнаго права въ нашемъ древнемъ порядкѣ,—теоріи, столь мало принимающей въ соображеніе историческіе факты. Князь былъ представителемъ государственнаго порядка и именно для этого „порядка" призывался въ каждую волость. Подобно тому, какъ призваніе 862 г. не было первымъ призваніемъ, оно не было и послѣднимъ. Въ нашей исторіи оно имѣетъ значеніе не фикціи, подобно идеѣ договора

въ теоріи Гоббеса и Руссо, но дѣйствительнаго факта, ибо непрерывно повторялось въ теченіе нѣсколькихъ столѣтій. Начало призванія вполнѣ опредѣляетъ отношенія, существовавшія между народомъ и княземъ; то, что въ 862 году Ильменскіе Славяне сдѣлали для цѣлой Россіи, впослѣдствіи каждый городъ дѣлаетъ для себя. Каждая волость призываетъ или принимаетъ князя для правленія ею.

Итакъ, князь и призвавшій или принявшій его народъ—вотъ существенные элементы древняго государственнаго быта. Форма, въ которой проявлялась народная дѣятельность, называлась „вѣчемъ". Такъ какъ присутствіе князя въ каждой волости обусловливалось волею вѣча, то г. Сергѣевичъ начинаетъ свой трудъ съ изслѣдованія этого явленія.

Было ли вѣче всеобщею формой нашего народнаго быта? На это авторъ отвѣчаетъ извѣстіями, сохранившимися въ лѣтописяхъ относительно существованія вѣчевыхъ порядковъ въ разныхъ городахъ. Извѣстія эти раздѣляются имъ на двѣ группы; сначала онъ приводитъ извѣстія, заключающія въ себѣ прямое указаніе на вѣчевое устройство; они касаются Бѣлгорода, Владиміра Волынскаго, Берестья, Рязани, Мурома, Пронска, Смоленска, Галича, Полоцка, Друческа, Чернигова, Курска, Стародуба, Ростова, Суздаля, Владиміра на Клязьмѣ, Переяславля, Москвы, Твери, Ярославля, Костромы, Нижняго Новгорода и Брянска. Затѣмъ слѣдуютъ тѣ мѣста лѣтописей, въ которыхъ, хотя и не употреблено слово „вѣче", но имѣется косвенное указаніе на участіе народа въ общественныхъ дѣлахъ. „Часто, говоритъ авторъ, все извѣстіе лѣтописи заключается въ одномъ словѣ: горожане такого-то города „предались" князю, или „затворились" отъ князя или Половцевъ, или „бились" за князя, или „вышли на встрѣчу" къ князю" (стр. 15). Во всѣхъ этихъ случаяхъ ясно проявляется воля вѣча по тѣмъ или другимъ общественнымъ вопросамъ. Такія извѣстія сохранились для двадцати-трехъ городовъ.

На основаніи такихъ фактовъ можно, конечно, сказать, что вѣчевой бытъ былъ всеобщимъ въ древней Россіи. Вся разница между городами заключалась только въ степени развитія и формѣ проявленія этого быта. Въ однихъ городахъ вѣче было верховною властью и дѣйствовало постоянно, въ другихъ проявлялось лишь въ чрезвычайныхъ случаяхъ; право же вѣчевыхъ собраній было для всѣхъ городовъ одинаково. Но *всеобщность* явленій, и притомъ всеобщность, далеко не одинаковая относительно его постоянства и формы, далеко не доказываетъ *необходимости* этого явленія. Между тѣмъ авторъ дѣлаетъ заключеніе, которое лишь на первый взглядъ кажется логическимъ. „Вѣчевой бытъ, говоритъ онъ (стр. 20), былъ явленіемъ

необходимымъ въ древней Россіи, а потому и всеобщимъ". Это положеніе было бы правильно, еслибъ авторъ началъ съ доказательства необходимости вѣча, и то до нѣкоторой степени, потому что весьма часто народъ не имѣетъ того, что ему необходимо. Между тѣмъ, авторъ началъ съ доказательствъ всеобщности вѣча, а о необходимости его сдѣлалъ лишь нѣсколько бѣглыхъ замѣчаній, которыя, какъ увидимъ ниже, не вполнѣ подтверждаются нашею исторіей. Почему же вѣче было необходимо? По мнѣнію автора, потому, что князь былъ въ волости лицо призванное, не связанное съ нею органически; у него не было въ распоряженіи правительственнаго организма, независимо отъ народа.

„Эта слабость собственныхъ силъ князя, говоритъ г. Сергѣевичъ (стр. 20), естественно заставляла его искать опоры въ согласіи съ народомъ, выдвигала народъ на первый планъ. Хотя вѣче и не было создано княземъ, но онъ долженъ былъ обращаться къ нему".

И только. Намъ кажется, что такая „необходимость" есть лишь *условіе*, при которомъ *могли* развиться вѣчевые порядки, и которое давало значеніе вѣчу. Но необходимость вѣча заключалась въ организаціи древне-русскаго общества. Эта организація составляла *внутреннюю* необходимость вѣчевыхъ порядковъ, эту самую дѣйствительную изъ всѣхъ необходимостей. Авторъ самъ очень мѣтко указалъ на связь призваннаго князя съ организаціей города и волости. Безъ анализа организаціи древняго общества нѣтъ возможности понять и вѣче.

У автора имѣется такое изслѣдованіе о составѣ древняго общества (стр. 31 и слѣд.). Нельзя не согласиться, что это изслѣдованіе ведено весьма хорошо. Мы позволимъ себѣ даже передать здѣсь выводы г. Сергѣевича относительно этого предмета.

Все населеніе древней „волости" состоитъ изъ равноправныхъ домохозяевъ, которые не раздѣлены еще на сословія или „чины" Московскаго государства. „Древняя Россія не знала сословій... Населеніе представляетъ единообразную массу, разные слои которой отличались одинъ отъ другого достоинствомъ, а не правами (стр. 31). Различія по занятіямъ не существуетъ: отъ князя до послѣдняго свободнаго человѣка, всякій можетъ быть воиномъ, имѣть поземельную собственность, заниматься торговлею и промыслами. Каждый имѣетъ право на все, но одному удалось больше, чѣмъ другому, а потому онъ и выдѣляется, какъ человѣкъ „лучшій"; кто остался позади всѣхъ, —характеризуется эпитетомъ „меньшаго" человѣка". Различіе этихъ слоевъ, какъ фактическое, не было наслѣдственно. Замкнутыхъ корпорацій, подобно сословіямъ западной Европы, не было. Кто былъ сегодня „меньшимъ" человѣкомъ, завтра могъ попасть въ разрядъ

„лучшихъ“ людей. Даже служилые люди, какъ земскіе, не выдѣлялись изъ состава населенія волости. Они выдѣлялись изъ него лишь временно, когда поступали на службу. При смѣнѣ князя и появленіи новаго съ своими служилыми людьми, они снова смѣшиваются съ населеніемъ волости. Результатомъ такого состоянія общества, по нашему мнѣнію, были слѣдующіе факты: a) Въ средѣ его не могло образоваться особаго правительственнаго класса, въ силу своихъ особыхъ правъ предназначеннаго для управленія общественными дѣлами; всѣ свободные люди были полноправными членами общества и имѣли равное право участія въ общественныхъ дѣлахъ. b) Не было лицъ или класса лицъ, заслонявшихъ другихъ отъ верховной власти. Между тѣмъ какъ въ западной Европѣ феодалы первой степени одни были непосредственными подданными короля и заслоняли отъ него вассаловъ второй степени, вассалы второй степени—вассаловъ третьей, а вся масса землевладѣльцевъ заслоняла собою низшее народонаселеніе,—въ Россіи каждый свободный „человѣкъ“ имѣлъ дѣло съ государственною властью, участвовалъ въ призваніи князя и „рядѣ“ съ нимъ. Единственное ограниченіе правъ свободныхъ лицъ, приводимое авторомъ, заключалось въ отеческой власти: „при жизни отцовъ, дѣти не участвуютъ въ народныхъ собраніяхъ“ (стр. 43). Затѣмъ, каждый „домохозяинъ“, то-есть, самостоятельный глава семьи, былъ членомъ вѣча. Другими словами, въ древнѣ-русскомъ обществѣ была возможна только непосредственная демократія.

„Народъ, говоритъ Сергѣевичъ (стр. 52), участвуетъ въ общественныхъ дѣлахъ не по призванію князя, который самъ призванъ вѣчемъ, а въ силу присущаго каждому „мужу“ права устроивать свои собственныя дѣла, изъ которыхъ еще не выдѣлились общественныя, какъ нѣчто особое, живущее своей самостоятельною жизнью“.

Отсюда сами собою вытекаютъ слѣдующіе признаки вѣчеваго быта. Во-первыхъ, такъ какъ право участія въ народныхъ собраніяхъ есть *личное* право каждаго, то народъ является для обсужденія общественныхъ дѣлъ поголовно, а не чрезъ представителей. Во вторыхъ, въ собраніи каждый отдѣльный членъ дѣйствуетъ только отъ своего имени, представляетъ только себя; поэтому рѣшеніе можетъ составиться только при согласіи *всѣхъ*; если этого согласія нѣтъ, собраніе распадается на части. Третій выводъ, по нашему мнѣнію, только условно связанъ съ предъидущими; онъ состоитъ въ томъ, что народъ въ такомъ собраніи не ограниченъ въ предметахъ своего разсужденія; онъ обсуждаетъ какіе хочетъ вопросы и самъ приводитъ въ исполненіе свои рѣшенія. Этотъ выводъ обусловливается именно смѣшеніемъ общественныхъ дѣлъ съ „собственными дѣлами“ каждаго мужа. По мѣрѣ того, какъ общественныя дѣла начали выдѣляться

изъ другихъ, самое право народнаго собранія должно было ограничиться.

Опредѣливъ такимъ образомъ условія нашего вѣчеваго быта, авторъ приступаетъ къ изслѣдованію его формъ, тѣсно связанныхъ съ вышеозначенными условіями. Изъ этого видно, что всѣ вышеозначенные факты приведены г. Сергѣевичемъ исключительно для объясненія формъ вѣчеваго управленія, которыя и объяснены имъ съ рѣдкою добросовѣстностью и большимъ талантомъ. Но мы позволимъ себѣ не пойти дальше за авторомъ, а остановиться на этихъ фактахъ и сдѣлать *для себя* нѣкоторые выводы. Можетъ быть, и автору было бы полезно ихъ сдѣлать самому.

Во первыхъ, вѣче само по себѣ есть форма *собраній* народныхъ, но не есть форма *быта* народнаго. Сказать, что элементы непосредственной демократіи въ древней Россіи выражались въ вѣчевомъ устройствѣ, значитъ сказать половину. Съ такимъ же основаніемъ можно сказать, что сходка есть форма нашего крестьянскаго быта. Сходка, собраніе, есть форма, проявленіе этого быта, но не самый бытъ. Для того чтобы вполнѣ выяснить значеніе вѣчевого порядка, нельзя останавливаться на однихъ *личныхъ* правахъ членовъ русскаго общества. Въ отношеніи своихъ личныхъ правъ древній русскій народъ имѣетъ сходство со многими другими древними и современными народами. Непосредственная демократія не есть исключительное произведеніе древней русской жизни. Начала ея въ самыхъ разнообразныхъ формахъ проявлялись у различныхъ народовъ. Условія, дѣлавшія изъ вѣча явленіе *русской* жизни, заключались не въ началахъ личной свободы и не въ слабости княжеской власти, какъ говоритъ авторъ (стр. 52), а въ формѣ общественнаго быта. *Личной* свободѣ, индивидуализму, можетъ соотвѣтствовать и централизація, и народное представительство, и муниципія и корпораціи; слабость правительства можетъ породить и феодализмъ, и рабство, и мало ли еще что. Вѣче соотвѣтствуетъ не личной свободѣ, а общинному быту. Поэтому оно было выраженіемъ не личной, а общественной свободы, было правомъ не каждаго лица, а цѣлой *общины*. Между тѣмъ авторъ вовсе не останавливается на этомъ крупнѣйшемъ фактѣ нашей исторіи. Отъ этого *вѣче* не имѣетъ у него никакой прочной основы. Отъ этого проистекаетъ и неясность его представленія объ отношеніяхъ князя и народа, о правахъ вѣча и предметахъ его дѣятельности, и т. д. Вѣчевыя собранія были правомъ не личности, а общины. Поэтому съ общины и слѣдовало автору начать свое изслѣдованіе. Между тѣмъ онъ открываетъ свое разсужденіе объ устройствѣ вѣчевыхъ собраній съ волости, которую отождествляетъ съ княженіемъ (стр. 23 и слѣд.). Мы не намѣрены

здѣсь спорить о томъ, соотвѣтствовала или не соотвѣтствовала волость княженію. Это другой вопросъ, для насъ безразличный. Существенный же вопросъ заключается въ томъ, чѣмъ опредѣлялся объемъ волости и княженія, которыя составляли, какъ говоритъ авторъ (стр. 25), округъ вѣчевыхъ собраній. Прежде чѣмъ разрѣшить этотъ вопросъ, необходимо указать еще на одинъ важный фактъ. Волость въ древней Россіи означала обыкновенно цѣлую область; затѣмъ слово это прилагалось къ мелкому дѣленію, къ административной единицѣ. Въ послѣднемъ смыслѣ оно сохранилось и въ Московскій періодъ. По мнѣнію автора (на стр. 337), слово „волость" постепенно перестаетъ употребляться для означенія цѣлаго княженія съ XIV вѣка, и за нимъ осталось исключительно значеніе составныхъ частей удѣла или княжества. Причина этого, очевидно, заключается въ томъ, что съ XIV вѣка, всѣ области постепенно входятъ въ составъ Московскаго государства и перестаютъ быть самостоятельными волостями, имѣть отдѣльное политическое существованіе. Волость, въ смыслѣ политическаго термина, исчезаетъ; остается лишь волость административная. Итакъ, для того чтобы область была *волостью*, она необходимо должна была имѣть свое отдѣльное правительство. Самостоятельнымъ политическимъ существованіемъ и особымъ правительствомъ обусловливалось и превращеніе извѣстной страны въ волость. Авторъ устраняетъ всѣ другія причины образованія волостей, кромѣ политическихъ. „На основаніи источниковъ, говоритъ онъ, можно только утверждать, что племенное различіе не имѣло рѣшительнаго вліянія на образованіе волости" (стр. 29). Многія племена соединялись въ одну волость, а другія распадаются на нѣсколько волостей. Г. Сергѣевичъ могъ бы выразиться даже рѣшительнѣе, ибо этотъ вопросъ, сколько намъ кажется, уже окончательно рѣшенъ г. Соловьевымъ. Раздѣленію Россіи „по племенамъ" первоначально соотвѣтствовалъ другой терминъ — *земля*. Термины „земля" и „волость" совершенно различны. Была, напримѣръ, Древлянская земля, но не было Древлянской волости; земля полянъ не тождественна съ Кіевскою волостью и т. д. Волость, слѣдовательно, означала округъ, подчиненный той или другой политической власти. Возникаетъ вопросъ: какою властью опредѣлялся объемъ волости, властью ли князя, или чѣмъ-нибудь другимъ? Если бы подъ именемъ волости разумѣлась территорія, принадлежащая одному княжескому роду или одной княжеской линіи, то пришлось бы признать осѣдлость князей; но ея въ древней Россіи рѣшительно не было. Князья мѣняли столы, волости мѣняли князей; послѣдніе вообще не имѣли постоянной связи съ княжествомъ. Князья призывались волостями, которыя и давали имъ власть надъ территоріей, имъ самимъ принадлежавшею. Объемъ во-

лости зависѣлъ, слѣдовательно, отъ пространства владѣній того города или тѣхъ городовъ, куда князь былъ призванъ. Князь не могъ образовать своей волости ни путемъ наслѣдства, ни путемъ завоеванія; онъ получалъ власть не самъ собою, а чрезъ города, и получалъ ее на столько, на сколько имѣли ее послѣдніе. Поэтому волость есть прежде всего округъ общины. Это значеніе ея сохраняется во всей русской исторіи. Если община имѣла политическое значеніе, то и волость означала *княженіе*, политическій округъ; въ противномъ случаѣ она означала подраздѣленіе самостоятельнаго княженія, административный округъ, волость Московскую. Хотя авторъ не указываетъ прямо на то же значеніе волости, но оно прямо вытекаетъ изъ всѣхъ историческихъ фактовъ, имъ же приводимыхъ. Волость состояла изъ города, изъ пригородовъ и волостей, тянувшихъ къ городу и пригородамъ. Это была цѣпь общинъ, связанныхъ между собою іерархическими отношеніями. Города были *старшими* общинами, за ними села, слободы, деревни, починки, соединявшіеся въ волости. Они составляли одно цѣлое, призывавшее князя. Еслибъ авторъ остановился на этой общинной основѣ волостнаго дѣленія, онъ могъ бы съ большею ясностію изложить значеніе вѣчевыхъ порядковъ для волости, отношеніе волости къ князю и т. д.

Прежде всего представляется вопросъ, на сколько волость составляла одно политическое цѣлое. Еслибъ единство волости опредѣлялось тѣмъ, что она была однимъ „княженіемъ", то-есть, принадлежала одному князю, то вопросъ и могъ бы быть разрѣшенъ весьма скоро и удовлетворительно. Но дѣло въ томъ, что волость могла составлять одно цѣлое при строгомъ соблюденіи іерархическихъ отношеній между городомъ, пригородами и волостями. „Волость,— говоритъ авторъ (стр. 25),—составлявшая народное собраніе, есть ничто иное, какъ отдѣльное княженіе, въ составъ котораго входило обыкновенно нѣсколько различныхъ по своему значенію пунктовъ поселенія". Въ силу чего же входили эти различные пункты въ составъ волости? Чѣмъ обусловливалось и въ чемъ выражалось различное ихъ значеніе? Волости не были завоеванною территоріей. Города и пригороды входили въ составъ волости, пока они не могли составить своей особой волости. Различное значеніе этихъ пунктовъ обусловливалось ихъ фактическимъ преобладаніемъ или зависимостью другъ отъ друга. Единство волости въ принципѣ зависѣло отъ согласія и единодушія всѣхъ ея городовъ, на практикѣ отъ силы главнаго города. Лѣтописецъ, характеризуя порядокъ вѣчевыхъ собраній, говоритъ: „Новгородци бо изначала, и Смольняне, и Кіяне, и Полочане и вся власти якоже на думу на вѣча сходятся, на что же старѣйшіи сдумаютъ, на томъ же пригороды станутъ". Если пригороды не

хотѣли стать на „томъ же", волости угрожало междуусобіе; если они вовсе не хотѣли и *могли* вовсе не думать съ старшимъ городомъ, волость распадалась. Итакъ, положеніе г. Сергѣевича, что волость была округомъ вѣчевыхъ собраній, можно принять только съ большими ограниченіями. Прочитывая четвертую главу его сочиненія, объ отношеніи городовъ къ пригородамъ (стр. 86 и слѣд.), нельзя не убѣдиться, что авторъ располагалъ всѣмъ матеріаломъ для выясненія всей шаткости волостныхъ отношеній. Но увлекаясь своимъ „догматическимъ изложеніемъ съ историческими примѣрами", онъ употребилъ этотъ матеріалъ для выясненія формы вѣчевыхъ собраній больше, чѣмъ для выясненія важнаго вопроса, указаннаго выше.

Отношенія между городами и пригородами не могли быть особенно прочными, такъ какъ пригороды не были завоеванными волостями городовъ. Пригороды обязаны своимъ происхожденіемъ не завоевательнымъ стремленіямъ главной волости, а по большей части ея колонизаціонному движенію. Авторъ ищетъ причины возникновенія пригородовъ въ разбросанности поземельной собственности горожанъ главнаго города. „Раскинутость поземельной собственности горожанъ далеко за чертой города дѣлала необходимымъ учрежденіе пригородовъ" (стр. 27). Намъ кажется, что это положеніе можетъ быть нѣсколько расширено. Пригороды строились въ такихъ мѣстахъ, гдѣ не было поземельной собственности у горожанъ. Новгородская волость была чрезвычайно обширна, пригороды ея шли далеко на востокъ и на сѣверъ, и трудно предположить, чтобъ они возникали исключительно отъ того, что въ тѣхъ мѣстахъ у Новгородцевъ была поземельная собственность. Г. Сергѣевичъ слишкомъ мало остановился на значеніи русской колонизаціи, которая многое можетъ объяснить въ происхожденіи городовъ и волостей. Вся іерархія нашихъ поселеній какъ бы коренится въ этомъ колонизаціонномъ началѣ. Починокъ, деревня, село, слобода, пригородъ, городъ, вотъ ступени, по которымъ проходило почти каждое поселеніе. Естественно, что мѣсто каждаго поселенія въ этой „лѣствицѣ" не было опредѣлено разъ навсегда. Поселеніе было пригородомъ, пока само не могло стать городомъ; оно входило въ составъ волости, пока не было достаточно сильно, чтобы самому составить волость. Примѣры этого въ нашей исторіи безчисленны. Псковъ, пригородъ Новгорода, составляетъ особую волость, когда силы позволили ему призвать особаго отъ Новгорода князя; Владиміръ, пригородъ Ростовской волости, получилъ самостоятельное въ ней значеніе. Это факты наиболѣе извѣстные; имъ соотвѣтствуетъ множество другихъ; всѣ они доказываютъ лишь то, что волости не имѣли постояннаго значенія, такъ какъ отношенія между городами и пригородами не могли быть постоянно одни и

тѣ же. Какъ только городъ подымался до значенія самостоятельной политической власти, онъ могъ призвать себѣ особаго князя. Этимъ обстоятельствомъ лучше всего, сколько намъ кажется, объясняется, съ одной стороны, порядокъ замѣщенія волостей, съ другой, — причина политическаго раздробленія Россіи.

Авторъ (на стр. 273) говоритъ, что „русскія волости не составляли наслѣдственнаго владѣнія Рюриковичей. Согласно этому, княжеская Россія не знаетъ законнаго порядка въ преемствѣ столовъ: столы не наслѣдовались, а добывались“. Это положеніе оправдывается почти всѣми фактами нашей древней исторіи. Но намъ кажется, что авторъ недостаточно объяснилъ причины этого явленія. Нельзя не признать важной заслуги автора въ томъ, что онъ отвергъ объясненіе, нѣкогда господствовавшее въ учебникахъ исторіи, что причина раздробленія Россіи заключалась въ правѣ каждаго сына на равную долю въ наслѣдствѣ своего отца, и что затѣмъ заслуга Московскихъ государей состояла въ томъ измѣненіи законовъ о наслѣдствѣ, которое утвердило собою единство Россіи. Авторъ отвергъ идею наслѣдованія престоловъ и съ горячностію новатора отрицаетъ ее вездѣ. По нашему мнѣнію, это слишкомъ поспѣшно, да при томъ и безполезно. Причина того, что престолы „не наслѣдовались, а добывались“, могла заключаться или въ томъ, что въ самомъ родѣ князей русскихъ не выработались еще понятія о наслѣдствѣ, или въ томъ, что каждая волость имѣла право призывать себѣ князя, „который ей любъ“, или наконецъ, въ томъ и другомъ обстоятельствѣ одинаково. Авторъ посвятилъ слишкомъ много страницъ своей диссертаціи для доказательства того, что въ родѣ князей не было никакихъ понятій о правильномъ преемствѣ престола (стр. 156—273 по большей части посвящены этому вопросу, затѣмъ спеціально трактуется о немъ же на стр. 286—327). Приложеніе къ VI главѣ (о родовомъ бытѣ князей) прямо направлено противъ теоріи г. Соловьева. Мы не видимъ, почему князья не могли имѣть особыхъ правилъ о наслѣдованіи престоловъ,—правилъ, которыя въ нѣкоторыхъ случаяхъ противорѣчили понятіямъ народа и практикѣ самихъ князей. Теорія г. Соловьева очень проста и мало походитъ на вымышленную теорію. Она заключается въ слѣдующемъ: всѣ волости представляютъ іерархическую „лѣствицу“ въ отношеніи старшинства и достоинства ихъ главныхъ городовъ. Былъ старшій столъ—Кіевскій, затѣмъ слѣдовали Черниговскій, Переяславскій и т. д. Кіевскій столъ долженъ былъ замѣщаться старшимъ братомъ, второй—слѣдующимъ за нимъ. На старшій столъ князья переходили постепенно. Послѣ смерти Кіевскаго князя, его мѣсто занималъ слѣдующій за нимъ братъ и князь старшей затѣмъ волости, въ эту же волость передвигался князь третьей по достоинству волости и т. д.

Такимъ образомъ, каждый братъ постепенно переходилъ въ старшіе князья и достигалъ Кіевскаго стола „лѣствичнымъ восхожденіемъ“, какъ говоритъ г. Соловьевъ и Никоновская лѣтопись. Что этотъ порядокъ существовалъ въ понятіяхъ князей, доказывается распредѣленіемъ столовъ послѣ смерти Ярослава Мудраго и тѣмъ, что впослѣдствіи каждый князь, считавшій себя старшимъ братомъ, предъявлялъ свои права на Кіевскій столъ. „Племянники“ могли занимать его только фактически, силою, а не по праву. Изяславъ Кіевскій, знаменитый „племянникъ“ и противникъ Юрія Владиміровича Долгорукаго, для того чтобы крѣпче держаться въ Кіевѣ и оградиться отъ притязаній Юрія, призвалъ старшаго брата его Вячеслава и прикрылся его правами. Это нисколько не противорѣчитъ тому, что порядокъ, считавшійся законнымъ, сначала слабо, а потомъ вовсе не примѣнялся къ государственной практикѣ. Слабость и несостоятельность такого порядка г. Соловьевъ доказалъ лучше, чѣмъ кто нибудь другой. Законъ былъ несостоятеленъ, но изъ этого не слѣдуетъ, чтобъ его не было вовсе. Мало ли мы видимъ слабыхъ, но существующихъ законовъ? Г. Сергѣевичъ говоритъ, что теорія „лѣствичнаго восхожденія“ основана на свидѣтельствѣ Никоновской лѣтописи, и что все это свидѣтельство есть *сочиненіе* позднѣйшаго составителя лѣтописи (стр. 302). Всякій, кто читалъ исторію г. Соловьева, припомнитъ, что почтенный нашъ историкъ строитъ свою теорію не на основаніи одного этого мѣста Никоновской лѣтописи. Онъ приводитъ его потому, что въ немъ дѣйствительно хорошо сформулировано правило, которымъ, по мнѣнію г. Соловьева, опредѣлялось наслѣдованіе престоловъ. Онъ видитъ примѣненіе этого закона во многихъ фактахъ нашей исторіи, независимо отъ словъ лѣтописи. Мы не видимъ, далѣе, почему бы составителю Никоновской лѣтописи нужно было „сочинять“ подобныя мѣста? Сравненіе свидѣтельства Никоновской лѣтописи съ такимъ же Ипатьевской не доказываетъ ничего особеннаго. Существенный вопросъ заключается въ томъ, считался ли указанный порядокъ преемства престоловъ правиломъ въ родѣ русскомъ княжескомъ и соблюдался ли онъ? На основаніи многихъ фактовъ мы полагаемъ, что понятіе о такомъ порядкѣ существовало, и что онъ примѣнялся каждый разъ, когда это было возможно. Авторъ не станетъ отрицать, что князья Рюриковичи составляли одинъ родъ, связанный преданіями общаго происхожденія и до нѣкоторой степени единствомъ интересовъ; если существовалъ родъ, то существовали и правила, опредѣлявшія отношенія членовъ этого рода между собою. Г. Соловьевъ выставилъ свою теорію. Его противники не выставили никакой. Между тѣмъ эта теорія — самая естественная и наиболѣе подходящая къ фактамъ исторіи Рюриковичей. Не вдаваясь даже

въ мелочныя подробности, недоступныя объему нашей статьи, мы обратимъ вниманіе автора на то, что какъ бы ни читать повѣствованія о междуусобіяхъ нашихъ князей, все-таки придется сказать, что въ большинствѣ случаевъ это споръ *старшихъ* съ *младшими.* Во имя чего же старшіе защищаютъ свои права? Право старшинства для дядей, братьевъ княжескаго рода, всегда было правомъ, противъ котораго племянники могли выступить только во имя одного фактическаго преобладанія. Станетъ ли авторъ отрицать, что самый старшій столъ, Кіевскій, по правилу, долженъ былъ занимать самый старшій князь? Гдѣ объясненія того непреодолимаго стремленія быть старшимъ, Кіевскимъ княземъ, изъ-за котораго многіе князья сложили свои головы? Мало того: благодаря своему увлеченію, авторъ какъ бы отрицаетъ существованіе Кіевскаго великаго князя, что можетъ повести къ весьма страннымъ результатамъ. Мы возвратимся къ этому предмету, говоря о значеніи князей. Теперь же ограничимся общимъ замѣчаніемъ, что теорія г. Соловьева утратитъ свое значеніе только тогда, когда его противники выработаютъ свою, болѣе удовлетворительную. Г. Сергѣевичъ думаетъ замѣнить ее теоріей *добыванія* волостей. Добываніе волостей было фактомъ болѣе или менѣе всеобщимъ, но все-таки только фактомъ. Лучше сказать, оно было однимъ изъ фактовъ, не давшихъ установиться правильному порядку преемства престоловъ.

Начало „лѣствичнаго восхожденія" оказалось несостоятельнымъ по многимъ причинамъ. Однѣ изъ нихъ заключались въ самой организаціи рода князей нашихъ, другія вытекали изъ вѣчевыхъ порядковъ. Причины перваго рода состоятъ въ томъ, что при размноженіи Рюриковичей трудно уже было установить критерій старшинства; отыскать въ данную минуту старшаго князя было почти невозможно. Отсюда *добываніе* старшинства силою. Далѣе, рядомъ съ лѣствичнымъ восхожденіемъ, наслѣдованіемъ брата послѣ брата, постепенно развивается понятіе объ *отчинѣ,* о наслѣдованіи сына послѣ отца. Особенно сильное развитіе получило это начало въ сѣверо-восточной Россіи, гдѣ оно подавило всѣ другія. Такъ, главное правило, дѣйствовавшее въ родѣ князей, не могло примѣняться безъ большаго затрудненія, и, кромѣ того, встрѣтилось еще съ другимъ началомъ, постепенно выработавшимся среди тѣхъ же князей. Конечно, всего болѣе ограниченій это начало встрѣтило въ вѣчевыхъ порядкахъ, въ началѣ „призванія", которое проходитъ чрезъ всю нашу древнюю исторію. Г. Сергѣевичу принадлежитъ честь точнаго и научнаго выясненія этого факта. Начало призванія противорѣчитъ началу наслѣдованія. Первое было началомъ народнымъ, второе княжескимъ. Народъ не признавалъ права наслѣдованія престоловъ.

Каждый князь, съ народной точки зрѣнія, былъ княземъ, призваннымъ или признаннымъ народомъ.

„Переходъ княжескихъ столовъ, говоритъ авторъ, въ томъ порядкѣ, въ которомъ шло наслѣдованіе частной собственности отъ отца къ сыну, отъ брата къ брату, не только не былъ обыкновеннымъ порядкомъ преемства столовъ, но въ сознаніи народа представлялся чѣмъ-то неумѣстнымъ и обиднымъ“.

Напримѣръ, въ 1146 году Кіевляне призвали Изяслава Мстиславича вопреки тому, что цѣловали крестъ Всеволоду Ольговичу и обѣщали ему, по смерти его, посадить брата его Игоря. Нарушеніе этой клятвы они мотивируютъ такъ: „Не хощемъ быти, аки въ задничи“ (въ наслѣдствѣ). Сынъ каждаго князя, оставаясь на отцовскомъ столѣ, входитъ въ новое соглашеніе съ народомъ. Князья, желая укрѣпить за сыномъ свой столъ, входятъ въ соглашеніе съ народомъ и приводятъ народъ ко кресту. Всеволодъ Юрьевичъ въ 1211 году привелъ ко кресту всѣхъ Владимірцевъ на меньшемъ своемъ сынѣ Юріѣ. Всеволодъ Ольговичъ въ 1146 году, чувствуя приближеніе смерти, призвалъ Кіевлянъ и говорилъ имъ: „азъ есмь велми боленъ, а вотъ вамъ братъ мой, Игорь, имитесь по нь. Они же рѣкоша: княже! ради ся имемъ“. Если князь не успѣвалъ сдѣлать этого при жизни, договаривался съ народомъ его сынъ. Въ 1213 году Ярославъ Всеволодовичъ, получивъ, по завѣщанію отца своего, Переяславскій столъ, пріѣхалъ въ Переяславль, собралъ народъ, передалъ имъ содержаніе воли отца и спросилъ: „да рците ми, братіе, аще хощете мя имѣти собѣ, якоже имѣсте отца моего, и головы своя за мя сложите?“ Переяславцы отвѣчали: „вельми, господине, тако буди, ты намъ господинъ, ты Всеволодъ“. Юрій Владиміровичъ Долгорукій, желая передать по смерти свой столъ меньшимъ сыновьямъ, мимо старшихъ, еще при жизни своей получилъ на это согласіе жителей Ростовской волости и закрѣпилъ его крестнымъ цѣлованіемъ. Послѣ его смерти народъ отступился отъ него, и княземъ сдѣлался Андрей Боголюбскій. Лѣтописецъ разсказываетъ это дѣло такъ: „Сдумавши Ростовци и Суздальци и Володемирци вси, пояша Андрея сына Юрьева старѣйшаго и посадиша и́ на отчемъ столѣ,... зане бѣ прелюбимъ всѣми за премногую его добродѣтель, юже имѣяше прежде къ Богу и всѣмъ сущимъ подъ нимъ“ (стр. 70—75, 302 слѣд.).

На основаніи этихъ и другихъ подобныхъ фактовъ авторъ весьма логически строитъ свою теорію призванія князей, которая главнымъ образомъ служитъ основою теоріи добыванія престоловъ. Должно согласиться, что авторъ доводитъ свою мысль до конца. Несмотря однако на все это множество фактовъ, нельзя не видѣть другихъ, указанныхъ г. Соловьевымъ. Самъ авторъ указываетъ на призваніе, какъ на начало *народное*, дѣйствующее рядомъ и нерѣдко въ проти-

воположность другому, *княжескому*. Напримѣръ, на стр. 70 онъ говоритъ: „Народъ осуществляетъ свое право призванія несмотря ни на *взаимныя соглашенія князей, установляющихъ между собою тотъ или другой порядокъ преемства волостей*, ни на ихъ частныя распоряженія“. Слѣдовательно, замѣщеніе столовъ опредѣлялось двумя началами; но, конечно, ни одно изъ нихъ не могло дойти до полнаго господства и совершенно уничтожить другое. Народное начало не могло устранить княжескаго и наоборотъ. Г. Сергѣевичъ тѣмъ отличается отъ г. Соловьева, что послѣдній признаетъ одно общее начало, но видитъ, что оно не могло получить никакого развитія въ государственной жизни, изъ которой только постепенно долженъ былъ выработаться правильный порядокъ; а первый видитъ во всемъ преобладаніе только одного начала, достаточно сильнаго, чтобъ организовать цѣлый государственный бытъ; между тѣмъ ему не слѣдовало бы забывать, что политическій бытъ временъ Рюриковичей былъ только зародышемъ государства, а не государствомъ, жолудемъ, а не дубомъ. Если бы въ его книгѣ, рядомъ съ прекраснымъ догматическимъ изложеніемъ началъ древне-русскаго государственнаго устройства, было обращено вниманіе и на начало историческаго движенія, онъ, очевидно, пришелъ бы къ другимъ результатамъ. При догматическомъ характерѣ изложенія, онъ, очевидно, долженъ былъ остановиться на одномъ началѣ, въ данную минуту имѣвшемъ болѣе всего вліянія на государственное устройство; всѣ же другія онъ могъ обойти, подобно тому, какъ обойдены имъ всѣ „начатки новаго порядка вещей“. Но если смотрѣть на дѣло съ точки зрѣнія историческаго движенія, становится ясно, что въ древней Россіи, при общей неразвитости государственнаго устройства, не можетъ быть рѣчи объ одномъ преобладающемъ началѣ, а должно предполагать борьбу различныхъ, часто противоположныхъ началъ, изъ которыхъ ни одно не можетъ развиться до конца, но за то задерживаетъ развитіе другихъ. Уже впослѣдствіи одно какое нибудь начало беретъ верхъ и является основою государственнаго устройства. Съ какой бы точки зрѣнія мы ни смотрѣли на нашу исторію, все же нельзя отрицать того *факта*, что начало наслѣдованія дѣйствовало въ древней Россіи рядомъ съ началомъ призванія. Наслѣдованіе было началомъ родовымъ, княжескимъ, и въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи привело къ единству Россіи; начало призванія было началомъ народнымъ, вѣчевымъ, и въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи могло бы привести къ полному раздробленію Россіи. Оба эти начала еще должны были сразиться между собою, когда центръ государственной жизни перенесся съ юга на сѣверъ. Фактъ „добыванія“ столовъ обусловливался силою вѣчевыхъ началъ и слабостью княжескихъ.

Лучше сказать, народныя начала имѣли для него положительное значеніе, княжескія—отрицательное. Между тѣмъ г. Сергѣевичъ въ своей теоріи „добыванія“ даетъ одинаковое значеніе тому и другому. По нашему мнѣнію, возможность добыванія столовъ тѣсно связана съ началомъ „призванія“ князей; добываніе прекращается тотчасъ, какъ исчезаютъ у насъ призванные князья, и являются прирожденные, обезпеченные правомъ наслѣдованія. Когда отрицательныя условія, препятствовавшія развитію княжескаго начала въ древней Россіи (смутныя понятія о старшинствѣ, борьба вотчинныхъ понятій съ началомъ родового старшинства, многочисленность князей, обусловливавшая возможность постояннаго призванія и изгнанія ихъ), исчезаетъ,—исчезаетъ и призваніе князей, и тѣсно связанное съ нимъ „добываніе“, какъ средство замѣщенія столовъ.

„Добываніе“ было тѣсно связано съ правомъ каждой волости имѣть своего князя, ею призваннаго или признаннаго. Право это было не волостнымъ вообще, а скорѣе общиннымъ; ибо волостью называлась сумма общинъ, связанныхъ между собою іерархическими отношеніями и находящихся въ общемъ подчиненіи главной общинѣ, старшему городу. Каждая община могла, въ свою очередь, стать волостью и призвать къ себѣ князя, что обусловливалось и многочисленностью князей, между которыми всегда можно было найти охотника на новый столъ. Не станемъ здѣсь изучать послѣдствій такого порядка вещей. Это будетъ сдѣлано ниже. Послѣдуемъ за авторомъ въ его изслѣдованіи отношеній между двумя элементами нашего древняго политическаго быта, княземъ и вѣчемъ.

II.

Отношенія князя и волости.

Книга г. Сергѣевича даетъ общую формулу для объясненія этихъ отношеній: волость призывала князя для управленія и суда. Итакъ, съ одной стороны, мы видимъ народъ, призвавшій князя для управленія и суда, а съ другой,—князя, который управлялъ и судилъ. Эта формула можетъ быть хорошею исходною точкой изслѣдованія, но нуждается еще въ подробномъ примѣненіи ея ко всѣмъ сторонамъ нашего древняго государственнаго быта. Первый вопросъ, вызываемый этою формулой, заключается въ слѣдующемъ: сохранялъ ли народъ, призвавшій князя, какое-нибудь вліяніе на управленіе, или все его участіе въ политическихъ дѣлахъ ограничивалось признаніемъ, призваніемъ и изгнаніемъ князя?

Много есть основаній предположить, что г. Сергѣевичъ склоняется

къ послѣднему мнѣнію. Мы дѣлаемъ такое предположеніе, потому что самъ авторъ высказывается довольно неопредѣленно. На стр. 66 онъ говоритъ, что вѣче, *какъ основная форма быта*, вѣдаетъ все, кромѣ тѣхъ предметовъ, которые передаются въ исключительное завѣдываніе князей; къ предметамъ же послѣдняго рода относятся управленіе и судъ. На стр. 67 читаемъ:

„...вѣчевой формы не было достаточно ни для огражденія предѣловъ отъ хищническихъ набѣговъ воинственныхъ сосѣдей, ни для внутренняго управленія и суда. Народъ собирается для совѣщаній, но эти собранія не составляютъ сколько нибудь удовлетворительнаго органа для постояннаго дѣйствія: *самоуправленіе не въ средствахъ вѣча*".

Изъ этихъ двухъ положеній трудно вывести какой-нибудь общій результатъ. На первый разъ можно только сказать, что вѣче дѣйствовало только по важнѣйшимъ вопросамъ государственнаго управленія. Въ самомъ дѣлѣ, оба противорѣчивыя мнѣнія автора сходятся въ одномъ, въ томъ именно, что вѣче отдавало въ исключительное завѣдываніе князя управленіе (лучше сказать администрацію) и судъ, и что самоуправленіе не было въ средствахъ вѣча. То же доказываетъ и изложеніе предметовъ вѣдомства вѣча, дѣлаемое авторомъ на слѣдующихъ страницахъ.

Главнѣйшую, по мнѣнію автора, дѣятельность вѣча составляетъ *призваніе*. Авторъ особенно подробно останавливается на этомъ предметѣ (стр. 67—76). Вторымъ по важности предметомъ былъ *рядъ* съ княземъ, то-есть, поставленіе тѣхъ условій, на которыхъ онъ долженъ былъ управлять (стр. 77—80). „Рядъ" съ княземъ есть отдѣльный отъ призванія актъ и по времени слѣдовалъ за нимъ. Затѣмъ слѣдуютъ законодательная дѣятельность, объявленіе войны и заключеніе мира, распоряженіе ходомъ военныхъ дѣйствій и судъ чрезвычайный и политическій. Относительно послѣднихъ предметовъ нельзя не замѣтить большой шаткости и неопредѣленности выводовъ автора. Онъ не приводитъ ни одного случая законодательной дѣятельности вѣча и разсматриваетъ ее, какъ необходимое дополненіе къ праву призванія (стр. 76). Въ сферѣ суда народъ является въ рѣдкихъ, исключительныхъ случаяхъ. „Вѣче не было даже верховнымъ апелляціоннымъ судилищемъ" (стр. 84). Да и эти исключительные случаи приведены авторомъ только для Новгорода и Пскова. Ту же „чрезвычайность" нельзя не признать и въ участіи народа въ дѣлахъ войны и мира. Еще рельефнѣе выступаетъ это мнѣніе въ тѣхъ мѣстахъ книги, гдѣ авторъ говоритъ о значеніи князя.

„Князь, говоритъ г. Сергѣевичъ, не былъ только высшимъ представителемъ исполнительной власти въ томъ смыслѣ, какой мы теперь соединяемъ съ этимъ понятіемъ... *Всѣ* общественные вопросы были по преимуществу во-

просами князя... ибо онъ былъ призванъ для водворенія порядка... Призваніе князя есть первый шагъ къ выдѣленію государственнаго права изъ той первоначальной и безразличной совокупности частныхъ и общественныхъ правъ, неограниченнымъ обладателемъ которой чувствовалъ себя каждый свободный. Страдательное отношеніе къ вѣчу сдѣлало бы князя только послушнымъ орудіемъ враждебныхъ одна другой партій вмѣсто того, чтобы дать въ немъ (въ князѣ) обществу начало примиренія"... (стр. 98 и 99).

Народъ самъ такъ смотрѣлъ на князя; онъ никогда не смотрѣлъ на него, какъ на простого исполнителя вѣчевыхъ рѣшеній. Наконецъ, послѣднее доказательство того, что авторъ склоняется къ этому взгляду, заключается въ самой системѣ его книги. Она распадается на два отдѣла, вполнѣ соотвѣтствующіе нѣмецкому дѣленію науки государственнаго права, на Verfassungs и Verwaltungsrecht, устройство и управленіе. Авторъ говоритъ о народныхъ началахъ только въ отдѣлѣ о государственномъ устройствѣ. Отдѣлъ о государственномъ управленіи весь состоитъ въ изложеніи дѣятельности князя и его органовъ.

Съ этого послѣдняго обстоятельства мы начинаемъ наши возраженія противъ воззрѣній автора. Вѣче, какъ форма общественной дѣятельности въ государственныхъ дѣлахъ, кромѣ акта призванія и ряда, дѣйствительно имѣло второстепенное значеніе. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы факты, приведенные авторомъ, разрѣшали вопросъ объ участіи народа въ общественныхъ дѣлахъ вообще. „Управленіе" княжеское не поглощало всѣхъ общественныхъ дѣлъ. Дѣятельность первоначальнаго государства складывается изъ немногихъ отраслей управленія. Это тѣ отрасли, которыя тѣсно связаны съ самымъ существомъ верховной власти. Верховною же властью мы практически можемъ назвать ту, которая издаетъ законы, налагаетъ подати, объявляетъ войну и миръ, ведетъ внѣшнія сношенія, и во имя которой производится судъ. Первоначально судъ и творится верховною властью непосредственно. Выдѣленіе *этихъ* вопросовъ изъ массы общественныхъ дѣлъ даетъ существованіе государственному элементу въ обществѣ. Лицо или организмъ, представляющіе этотъ элементъ въ обществѣ, и будутъ государственною властію. Она замѣнитъ собою другіе организмы, въ которыхъ прежде содержался этотъ государственный элементъ. Затѣмъ самая организація этой власти зависитъ уже отъ различныхъ историческихъ условій. Послѣ этихъ предварительныхъ замѣчаній, отношенія князя къ волости могутъ быть изложены въ формѣ слѣдующихъ вопросовъ.

1) *Что замѣнила государственная власть, воплотившаяся въ лицѣ князя?* Отвѣтъ на это, кажется, не можетъ быть затруднительнымъ. Князь, если не замѣнилъ по историческимъ обстоятельствамъ, то по

идѣ, имъ представляемой, долженъ былъ замѣнить общину, какъ политическій организмъ, и вытѣснить ее изъ политической сферы. Первоначальное призваніе князя и призваніе князей въ теченіе всего древняго періода нашей исторіи было реакціей противъ общиннаго быта. Въ этомъ отношеніи наша исторія рѣзко отличается отъ западно-европейской. Тамъ первоначальное появленіе общинъ было реакціей противъ феодальнаго порядка, ассоціаціей промышленныхъ и рабочихъ классовъ противъ землевладѣльческихъ привилегій. Слѣдовательно, общинное движеніе на западѣ было революціей политическою столько же, сколько экономическою и соціальною. Эманципація личности и идея договорнаго государства была послѣднимъ словомъ этого движенія. Въ Россіи община была основною формой народнаго быта, исконнымъ достояніемъ народа. Сословнаго раздѣленія не было. Землевладѣніе не имѣло никакихъ юридическихъ преимуществъ передъ другими фактами экономическаго быта. Но внутреннія несовершенства этого быта, борьба партій, возстаніе „рода на родъ“, требовали передачи постороннему для общины лицу такихъ дѣлъ, къ которымъ оказывалась неспособна община или вѣче, какъ говоритъ г. Сергѣевичъ. Результаты вѣчевыхъ порядковъ въ политической сферѣ изложены у него очень полно и съ большимъ знаніемъ дѣла. Они состоятъ въ слѣдующемъ: на вѣче участвовалъ по праву каждый членъ общины; слѣдовательно, особеннаго политическаго тѣла, основаннаго на представительномъ началѣ, среди этой общины не было; слѣдовательно, и порядка вѣчевыхъ собраній, принаровленнаго къ политическимъ вопросамъ, также не было. Политическіе вопросы разрѣшались такъ же, какъ всѣ другія дѣла общины. Порядокъ этотъ былъ самый простой. Постановленіе вѣча могло быть основано только на согласіи *всѣхъ* его членовъ. Дѣйствительное ли или предполагаемое согласіе имѣлось здѣсь въ виду, это для насъ пока все равно. Г. Сергѣевичъ склоняется къ тому мнѣнію, что оно было дѣйствительное. Мы думаемъ, что предполагаемое. Община не считала нужнымъ упоминать о несогласныхъ съ нею членахъ. „Единеніе“ общины не нарушалось, если постановленіе давалось авторитетомъ преобладающаго большинства. Опасность наступала при дѣйствительномъ *раздѣленіи* общины. Въ такомъ смыслѣ вѣрно положеніе автора, что постановленіе вѣча было дѣйствительно только при полномъ *единеніи* всей общины. Слѣдовательно, рѣшеніе посредствомъ простаго большинства голосовъ или большинства $^2/_3$, $^3/_4$ и т. д. не могло имѣть здѣсь мѣста. Община должна была дѣйствовать „съ одного“, какъ одинъ человѣкъ. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ, ни одна партія не считала себя обязанною уступить другой, хотя бы она составляла меньшинство. Поэтому каждое разногласіе вѣча по необходимости

вело или къ новому соглашенію партій и къ новому рѣшенію, или къ войнѣ между несогласными партіями. Первый случай предполагалъ уступку со стороны лицъ, постановившихъ первое рѣшеніе, а уступка дѣлалась тогда, когда эта партія не надѣялась достигнуть „одиначества“ другими средствами. Война начиналась въ томъ случаѣ, когда уступка была невозможна, или когда большинство было достаточно сильно, чтобы безъ дальнѣйшихъ разсужденій и соглашеній одолѣть своихъ противниковъ. Слѣдовательно, уваженія къ *праву* отдѣльнаго лица мы не видимъ. Община считаетъ себя вправѣ не принимать въ разсчетъ протесты отдѣльныхъ лицъ. „Всѣ пойдутъ на войну, — говорили въ 1151 году Кіевляне, — кто только можетъ взять въ руки хлудъ; а если кто не пойдетъ, дайте его намъ, мы сами побьемъ его“. Для силы протеста нужно было, чтобы сама община раздѣлилась. Раздѣленіе же это было явленіемъ, по большей части, постояннымъ. Каждая болѣе или менѣе значительная община была раздѣлена на партіи. Каждый князь по идеѣ призывался волостью, а *de facto* партіей, въ данный моментъ имѣвшею перевѣсъ надъ всѣми другими. Держался онъ на мѣстѣ не волею цѣлаго народа, а силою партіи, и держался до тѣхъ поръ, пока она была сильна. Какъ только она ослабѣвала, князь долженъ былъ бѣжать. Наконецъ, значеніе вѣчевыхъ порядковъ ослаблялось и тѣмъ, что самый составъ вѣча былъ крайне неопредѣленный. Въ общинѣ не было особаго политическаго тѣла, съ опредѣленнымъ составомъ членовъ. Вѣче *de jure* было собраніемъ всего города, *de facto*—сходкою извѣстной партіи, положившей собраться для какого нибудь дѣла. Вслѣдствіе этого вѣче, собранное сегодня, по составу своему могло рѣзко отличаться отъ вѣча, которое соберется завтра; рѣшеніе, постановленное однимъ, ни въ чемъ не будетъ похоже на постановленіе, сдѣланнное другимъ.

Итакъ, даже община, взятая сама по себѣ, не представляла настоящаго политическаго единства. Оно обусловливается существованіемъ установленія, непрерывно и постоянно представляющаго собою государственную власть и независимаго отъ всѣхъ общественныхъ партій. Такого установленія не было въ составѣ общины. Тѣмъ менѣе могло осуществиться политическое единство въ цѣлой волости. Волость была федераціей общинъ. Федерація же общинъ, построенная на вѣчевомъ началѣ, никогда не можетъ составить единаго политическаго тѣла. При федеративномъ устройствѣ, съ политическими правами общинъ, возможны два исхода: или общины будутъ пользоваться равными политическими правами, или права эти будутъ не равны для городовъ и пригородовъ. Въ первомъ случаѣ единство будетъ держаться на соглашеніи городовъ, и соглашеніи добровольномъ, то-есть, условномъ и преходящемъ. Борьба партій, разъединявшая

каждую общину, должна была еще сильнѣе выражаться въ борьбѣ городовъ съ пригородами. Во второмъ случаѣ, то-есть, при неравенствѣ правъ городовъ и пригородовъ, единство обусловливалось тѣмъ, чтобы права городовъ были достаточно велики для подавленія правъ пригородовъ при обсужденіи общеволостныхъ вопросовъ [1]). *Такое* единство предполагаетъ добровольное или насильственное, но *полное* подчиненіе пригородовъ городамъ по важнѣйшимъ государственнымъ вопросамъ. Обычаи вѣчевой Россіи, очевидно, склонялись къ послѣдней формѣ волостного единства. Это доказывается названіемъ старшихъ и младшихъ городовъ, городовъ и *при*городовъ; доказывается и знаменитымъ мѣстомъ лѣтописи: „на что старѣйшіи сдумаютъ, на томъ и пригороды станутъ". Пригороды могли стать „на одномъ" со старѣйшими или по добровольному согласію, или по принужденію, слѣдовательно, совершенно на тѣхъ же основаніяхъ, на какихъ происходило постановленіе вѣчевыхъ рѣшеній въ каждой отдѣльной общинѣ. Г. Сергѣевичъ не безъ основанія говоритъ объ этихъ вѣчевыхъ отношеніяхъ городовъ къ пригородамъ слѣдующее: „Разные пункты населенія одной и той же волости находились между собою въ совершенно такихъ же отношеніяхъ, какъ и разные концы или улицы одного и того же города; если между ними господствовало единеніе, они находились въ состояніи мира; если возникала рознь,— въ состояніи розмирья или войны" (стр. 91). Вслѣдствіе удаленія городовъ отъ пригородовъ и разнообразія ихъ интересовъ состояніе мира было рѣже, а результаты войны хуже, чѣмъ въ каждой отдѣльной общинѣ. Состояніе мира обусловливалось пассивнымъ отношеніемъ пригородовъ къ вѣчевымъ постановленіямъ города. Другого заключенія мы не можемъ вывести изъ словъ лѣтописца, что пригороды становились на томъ, что постановляли старшіе города. Но такое пассивное отношеніе могли занять только весьма слабые пригороды. Каждый пригородъ, чувствовавшій свое значеніе, сознавалъ въ то же время равноправность своего вѣча съ вѣчемъ главнаго города. Если въ отдѣльной общинѣ каждая партія считала свою сходку „вѣчемъ", то тѣмъ болѣе цѣлый пригородъ долженъ былъ придавать своему собранію значеніе вѣча, со всѣми его правами. Все зависѣло отъ силы пригорода.

---

[1]) На это можно бы возразить, что весьма удовлетворительный выходъ изъ этого противорѣчія можно было найти въ началахъ народнаго представительства. Но при народномъ представительствѣ имѣется коллегія лицъ, составляющая политическую власть, особую отъ прочаго народонаселенія, и, слѣдовательно, ограничивающая политическую автономію общинъ. Затѣмъ народное представительство есть продуктъ національнаго единства, а не зародышъ его. Наконецъ, разсужденія о народномъ представительствѣ выходятъ изъ предѣловъ настоящей статьи. Мы говоримъ о томъ, что было, а не о томъ, что могло бы быть.

„Пригороды слабые, въ случаѣ разногласія съ главнымъ городомъ, оставались въ ничтожномъ меньшинствѣ и по необходимости должны были смолкать; пригороды, обладающіе значительною силою, могли выступать съ своимъ отдѣльнымъ мнѣніемъ и стараться провести его, несмотря на разногласіе съ главнымъ городомъ“ (стр. 91).

При такихъ условіяхъ вѣчеваго быта нѣтъ ничего удивительнаго, если общины не успѣли выработать въ своей средѣ никакой политической власти; другими словами, ни одинъ изъ элементовъ, изъ которыхъ слагался нашъ общинный бытъ, не могъ быть возведенъ на степень верховной политической власти. Результатомъ этого было выдѣленіе нѣкоторыхъ государственныхъ дѣлъ въ пользу одного лица, стоявшаго внѣ общины и признаннаго главнымъ представителемъ общественнаго порядка. Вѣче не имѣло уже постояннаго значенія для такихъ вопросовъ; они были исключительнымъ дѣломъ князя. Итакъ, призваніе князя и первоначальный рядъ съ нимъ были, въ принципѣ, единственными предметами политической дѣятельности вѣча. Всѣ другіе виды участія вѣча въ политической жизни были исключеніемъ, а не общимъ правиломъ. Но этотъ принципъ не былъ доведенъ до конца въ древней Россіи. Это приводитъ насъ къ другому вопросу.

2) *Въ какой мѣрѣ князь замѣнилъ собою вѣче, какъ политическую власть?* Для разрѣшенія этого вопроса необходимо установить нѣсколько „различій“, которыхъ, къ сожалѣнію, мы не находимъ у автора. Между тѣмъ, многія указанія на эти различія можно найти въ почтенныхъ трудахъ гг. Соловьева и Бѣляева. Первое „различіе“ состоитъ въ неодинаковомъ примѣненіи вѣчевыхъ началъ въ разныхъ волостяхъ Россіи. Читая книгу г. Сергѣевича, можно подумать, что если вѣчевые порядки были общи всѣмъ русскимъ областямъ, то и форма, и значеніе этихъ порядковъ были вездѣ одинаковы. Между тѣмъ, на дѣлѣ, сила вѣчеваго начала была далеко не вездѣ одинакова. Въ Кіевѣ вѣче имѣло меньше значенія, чѣмъ въ Новгородѣ; въ Суздалѣ и Ростовѣ меньше, чѣмъ въ Кіевѣ. Въ Новгородѣ и Псковѣ мы видимъ обширную законодательную дѣятельность вѣча; „Псковская судная грамота“ и другіе акты служатъ неопровержимымъ доказательствомъ этого. Самый „рядъ“ съ княземъ имѣлъ въ Новгородѣ больше значенія, чѣмъ въ другихъ мѣстахъ. Лѣтописи не записываютъ содержанія „рядовъ“ Черниговцевъ, Переяславцевъ; рядныя и договорныя грамоты Новгородцевъ, напротивъ того, обращаютъ на себя особенное вниманіе современниковъ. Новгородскій рядъ дѣйствительно имѣетъ въ виду опредѣлить дѣятельность и власть князя; онъ имѣетъ въ виду совмѣстить эту власть съ свободой и интересами общины. Но судить по этимъ договорамъ о „рядѣ“ съ

княземъ вообще, конечно, нельзя. Одного факта достаточно будетъ для доказательства этого: въ Новгородѣ и Псковѣ мы видимъ сильное участіе выборныхъ отъ народа въ судѣ и управленіи; подъ вліяніемъ вѣчевыхъ порядковъ, важная должность посадника дѣлается изъ правительственной (посадникъ прежде назначался княземъ) выборною, народною; этотъ посадникъ ограничиваетъ власть князя въ управленіи и судѣ: „а безъ посадника, княже, тобѣ волостей не раздавати, суда не судити“, говорятъ договорныя грамоты. Напротивъ того, въ Кіевѣ и другихъ волостяхъ судъ былъ чисто княжескій. Итакъ, отношенія князя къ вѣчу были устроены не вездѣ одинаково; въ нѣкоторыхъ мѣстахъ онъ имѣлъ больше правъ, въ другихъ меньше; въ однѣхъ волостяхъ вѣче было сильнѣе, въ другихъ слабѣе. Къ этому факту, слишкомъ извѣстному въ нашей литературѣ, можно прибавить еще одинъ, не менѣе важный. Князь, вслѣдствіе указанныхъ выше обстоятельствъ, былъ необходимостью для внутренняго „наряда“ волости. Авторъ и разсматриваетъ князя и вѣче, какъ два вездѣ и одинаково существенные элемента древняго государственнаго быта. Потребность въ князѣ ощущалась вездѣ, но не вездѣ въ одинаковой степени и не вездѣ могла быть удовлетворена. Общины дѣйствительно не могли достигнуть правильнаго и прочнаго государственнаго порядка безъ князя, но какого нибудь порядка, въ случаѣ необходимости, достигнуть могли. Неспособность вѣча къ управленію не была фактомъ всеобщимъ. Въ Новгородѣ вѣче было дѣйствительною политическою силой. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ вовсе не могло быть князя, и общинѣ волею-неволею приходилось управляться собственными средствами. Невозможность имѣть князя вездѣ обусловливалась тѣмъ важнымъ обстоятельствомъ, что княжескій родъ не могъ поспѣть за колонизаціоннымъ движеніемъ народа; вслѣдствіе безпрерывнаго движенія нашей колонизаціи на востокъ и сѣверъ, часть народа постоянно оставалась внѣ общегосударственной жизни. Многія общины были слишкомъ отдалены отъ той территоріи, гдѣ дѣйствовали князья Рюриковичи. Имъ поневолѣ приходилось обходиться одними вѣчевыми средствами управленія; такъ, напримѣръ, было въ Вяткѣ.

Затѣмъ авторъ даетъ слишкомъ большое значеніе термину „управленіе“, органомъ котораго былъ князь. Говоря о князѣ, какъ правителѣ, и княжескомъ управленіи, авторъ считаетъ себя въ правѣ ничего не говорить даже объ административномъ значеніи общины. Результаты такого пріема весьма плачевны. Во первыхъ, въ его сочиненіи не видно основъ вѣчевого порядка; вѣче является политическою силой, основанною прямо на обширныхъ политическихъ правахъ личности. Между тѣмъ, основы вѣчевой формы глубоко коре-

нятся въ общинѣ, какъ экономической, хозяйственной и административной единицѣ. Не изучивъ *этихъ основъ* нашего народнаго быта, авторъ, сколько намъ кажется, не могъ говорить о вершинѣ государственнаго устройства, о политическомъ вѣчѣ. Призваніе князя выдѣляло изъ сферы общинной дѣятельности нѣкоторыя дѣла, но не уничтожало самаго существованія общины. Призваніе князя не было самоубійствомъ вѣча. Общинная жизнь выражалась въ административной и экономической дѣятельности общины. Власть князя не уничтожала нѣкоторой автономіи мелкихъ союзовъ, составлявшихъ его волость. Князь былъ посредникомъ не столько между отдѣльными лицами, сколько между общинами. Въ рѣдкихъ случаяхъ онъ имѣлъ дѣло прямо съ отдѣльными личностями. Появленіе государственной власти не превращало, такимъ образомъ, наше общество въ совокупность *индивидовъ*, подчиненныхъ прямо государству и только государству. Русскій человѣкъ имѣлъ дѣло съ общиною больше, чѣмъ съ княземъ; община была для него правиломъ, князь—исключеніемъ. Въ этомъ отношеніи власть князя не шла въ глубь русскаго общества; развитіе ея задерживалось существованіемъ общинъ, уступавшихъ ему свои права лишь по нѣкоторымъ вопросамъ. Во всѣхъ дѣлахъ, оставшихся за общиною, она дѣйствовала самостоятельно и отъ нихъ переходила и къ политическимъ вопросамъ. Итакъ, княжеское управленіе было не многосложно не только потому, какъ утверждаетъ авторъ (стр. 348), что задачи этого управленія не были развиты, но и потому, что большая часть этихъ задачъ оставалась въ рукахъ общинъ. Слѣдовательно, положеніе автора, что „самоуправленіе не было въ средствахъ общины“ (или вѣча, какъ онъ ошибочно выражается на стр. 67), можетъ быть принято только съ большими ограниченіями. Оно не было въ его средствахъ лишь по нѣкоторымъ вопросамъ, для которыхъ и былъ призванъ князь. По другимъ же община дѣйствовала съ прежнею силою. Чтобы лучше формулировать эту часть нашего возраженія автору, мы выразимся такимъ образомъ: авторъ принимаетъ два существенные элемента нашего древняго быта, народъ и князя; но, для того чтобы выяснить значеніе народныхъ началъ, ему слѣдовало обратить вниманіе на тѣ вопросы, по которымъ ближайшимъ образомъ проявлялась дѣятельность народа, остановиться прежде всего на тѣхъ учрежденіяхъ, которыя стояли ближе къ народу, а затѣмъ уже перейти къ той сферѣ, въ которой народъ являлся по исключенію, а не по общему правилу.

3) *Занялъ ли князь то положеніе, которое должно было принадлежать ему по самой идеѣ призванія?* Если принимать во вниманіе только сферу дѣлъ, предоставленныхъ князю,—да; если остановиться

на его дѣйствительномъ отношеніи къ волости,—нѣтъ. Сфера дѣлъ, подлежащихъ вѣдомству князя, указываетъ на идею и цѣль „призванія“. Это были тѣ дѣла, для которыхъ нужна была власть, стоящая внѣ общественныхъ партій, — дѣла, къ которымъ „вѣче“ было неспособно. Но дѣйствительная независимость князя въ этой сферѣ не могла быть осуществлена при такой формѣ, въ которой выражалось начало призванія въ нашей древней исторіи. Въ „призваніи“, какъ намъ кажется, должно различать два совершенно различные вопроса: съ одной стороны, его общеисторическое значеніе и идею, и съ другой — временное выраженіе этой идеи въ древнѣйшій періодъ нашей исторіи. Идея призванія есть образованіе независимой и верховной государственной власти, она могла развиться, сдѣлаться дѣйствительнымъ фактомъ и выразиться окончательно въ соотвѣтствующемъ политическомъ элементѣ только постепенно, послѣ долгой борьбы съ другими общественными началами. Въ такомъ смыслѣ идея эта не можетъ быть разсматриваема, какъ исключительное достояніе X—XIV вѣковъ; она проходитъ чрезъ всю русскую исторію. Одна и та же мысль руководитъ въ X вѣкѣ новгородцами, въ XII кіевлянами, въ XVII при избраніи царя Михаила Ѳедоровича. Что же касается проявленія этого начала въ древній періодъ нашей исторіи, то нельзя не признать, что оно обусловливалось, главнымъ образомъ, началами прежняго общиннаго быта. При слабости княжескаго начала, каждый князь былъ порожденіемъ вѣча и дѣйствовалъ подъ его вліяніемъ. Всѣ характеристическіе признаки вѣчевыхъ порядковъ, опредѣлявшіе отношеніе партій, примѣнялись и къ отношеніямъ князя и вѣча. Во первыхъ, князь рѣдко былъ порожденіемъ цѣлой волости; по большей части онъ призывался на столъ извѣстною партіей и держался ею; слѣдовательно, ему приходилось проводить и защищать интересы этой партіи. Каждая перемѣна князя сопровождалась различными наградами и повышеніями его „пріятелей“. Отнимались волости у „мужей“ старой дружины и раздавались мужамъ новой. Новая дружина „заѣзжала“ старую, которая должна была пытать счастья въ другихъ мѣстахъ. Все это нисколько не доказываетъ независимости княжеской власти. Зависимость его отъ вѣча шла дальше. Подобно тому, какъ сила вѣчевыхъ рѣшеній обусловливалась единеніемъ, „одиночествомъ“ всѣхъ его членовъ, такъ и сила князя основывалась на единеніи его съ вѣчемъ. Онъ былъ силенъ, пока вѣче было за него. Война, задуманная имъ, и другія его предпріятія могутъ имѣть успѣхъ только въ такомъ случаѣ, когда вѣче думало одинаково съ нимъ. Авторъ приводитъ много такихъ примѣровъ соглашенія князя съ вѣчемъ. Князья, жившіе въ согласіи съ вѣчемъ, были весьма сильны. Таковы были Владиміръ Мономахъ и

не менѣе знаменитый Всеволодъ Юрьевичъ (Большое гнѣздо). Напротивъ того, „при отсутствіи соглашенія... князь и вѣче стояли другъ противъ друга, какъ двѣ самостоятельныя власти, разногласіе которыхъ могло быть устранено только судомъ Божіимъ“ (стр. 107). Другими словами, въ случаѣ разномыслія князя съ вѣчемъ, между ними начиналась война. Война, конечно, была нехорошимъ исходомъ дѣла. Но и „соглашеніе“ не представляло, въ большинствѣ случаевъ, ничего привлекательнаго. Стоитъ вспомнить составъ „вѣча“, обыкновенно представлявшаго собою не цѣлый народъ, а лишь извѣстную партію, чтобъ убѣдиться въ этомъ. Соглашеніе было торжественно и велико въ исключительныя минуты, когда народъ увлекался какою нибудь великою цѣлью или самъ собою, или княземъ своимъ. Наша древняя исторія представляетъ не мало примѣровъ князей, умѣвшихъ возвышать народное сознаніе и направлять силы общественныя къ великимъ идеаламъ; таковы Владиміръ Мономахъ, Мстиславъ Храбрый и другіе. Но нерѣдко это соглашеніе состояло въ умѣньи привлечь къ себѣ ту или другую партію и льстить ея интересамъ. Разномысліе же, рознь состояли обыкновенно не въ томъ, что народъ расходился съ княземъ по какимъ нибудь капитальнымъ вопросамъ политики, а въ томъ, что одна партія возставала противъ другой, поддерживавшей князя; такимъ образомъ, большинство князей нашихъ были не свободными и независимыми главами народа, а предводителями партій, и вносили въ вѣчевыя начала не элементы правды и порядка, а новыя условія раздора и угнетенія.

Въ такомъ видѣ княжеская власть не могла сдѣлаться объединяющимъ, національнымъ началомъ. Отношенія между князьями лучше всего доказываютъ это. Понятіе наслѣдственности столовъ не могло развиться, какъ слѣдуетъ, въ самомъ княжескомъ родѣ; ни понятіе отчины, ни „лѣствичное восхожденіе“ не спасли Россію отъ раздробленія; *договоръ* былъ главною формой междукняжескихъ отношеній; враждебныхъ силъ въ княжескомъ родѣ было столько же, сколько князей, начало „добыванія“ столовъ всевозможными средствами превратило политику князей нашихъ въ политику эгоизма, въ самой грубой его формѣ [1]). Какимъ же образомъ изъ этой борьбы противоположныхъ элементовъ сложилось Русское государство?

---

[1]) Всѣ эти обстоятельства весьма хорошо изложены у г. Сергѣевича.

III.

Противорѣчія древне-русскаго государственнаго быта.

Ни одно изъ началъ нашего древняго государственнаго быта не могло получить полнаго развитія. Ни одно изъ нихъ не исключало другого, но каждое противодѣйствовало развитію другихъ. Въ этомъ смыслѣ древняя жизнь представляла рядъ противорѣчій, которыя едва могутъ быть объяснены съ точки зрѣнія современныхъ намъ государственныхъ понятій. Это были противорѣчія, порожденныя противоположными началами, которыя въ далекомъ будущемъ должны были послужить основаніемъ прочной государственной системы. Но они не были *внутренними* противорѣчіями древней государственной системы. Во первыхъ, самой системы этой еще не было. Затѣмъ, терминъ *противорѣчіе* можетъ быть примѣненъ къ древней русской жизни не въ смыслѣ несостоятельности началъ ея: это удѣлъ отживающихъ государственныхъ системъ. Противорѣчія эти порождались именно тѣмъ, что ни одно начало, ни одинъ элементъ этой жизни не получилъ еще настоящаго развитія. Результатомъ этихъ противорѣчій было не паденіе государства, какъ то бываетъ при несостоятельности началъ. Напротивъ того, борьба этихъ различныхъ элементовъ вызвала къ жизни крѣпкій государственный строй. Это соединеніе разнообразныхъ элементовъ древняго быта въ послѣдующемъ Русскомъ государствѣ зависѣло, главнымъ образомъ, отъ того, что всѣ эти элементы еще въ древней Россіи связывались общими представленіями о государственномъ порядкѣ, или лучше сказать, одними и тѣми же государственными идеалами. Эти общія представленія препятствовали князьямъ довести „добываніе“ столовъ до грубаго насилія, не сдерживаемаго никакими представленіями о правѣ; они удержали общины отъ полнаго раздробленія государственной территоріи; они дали впослѣдствіи общую и опредѣленную цѣль и народу, и князьямъ-собирателямъ Русской земли.

Въ книгѣ г. Сергѣевича мы не видимъ этихъ представленій и идеаловъ, связывающихъ древнюю, раздробленную Россію съ централизованною Московскою; не видимъ и движенія отъ вѣчевой Россіи къ самодержавной; не видимъ вообще никакихъ признаковъ историческаго движенія и развитія элементовъ древняго общества. Дѣло въ томъ, что авторъ разсматриваетъ древній государственный бытъ такъ, какъ будто онъ былъ построенъ на началахъ, получившихъ окончательное развитіе. Поэтому онъ весьма часто говоритъ о разныхъ явленіяхъ, какъ объ общихъ, между тѣмъ они были только исклю-

ченіями и могли бы сдѣлаться общимъ правиломъ лишь въ томъ случаѣ, если бы тѣ или другія начала получили окончательное развитіе. Не то мы видимъ на самомъ дѣлѣ. Стоитъ припомнить все вышеизложенное, чтобы убѣдиться, что, будь начало призванія и начало добыванія окончательно сложившимися принципами древняго государства, успѣй они дойти до послѣднихъ своихъ результатовъ, отъ Россіи осталось бы одно смутное воспоминаніе въ памяти народовъ. Для примѣра возьмемъ выводы автора относительно преемства столовъ и отношеній князей между собою. Онъ разсматриваетъ этотъ вопросъ, какъ будто въ самомъ дѣлѣ между волостями древней Россіи не было никакой связи, какъ будто у князей не существовало никакихъ понятій о единствѣ Россіи и княжескаго рода, а у народа не было никакихъ представленій о государственной территоріи. Вслѣдствіе этого всѣ отношенія между князьями были будто бы чисто фактическія, не основанныя ни на какихъ понятіяхъ о правѣ, и между городами не было никакихъ прочныхъ отношеній. Въ особенности рѣзки выводы автора относительно междукняжескихъ отношеній. Отрицая теорію родового быта относительно народа, что совершенно справедливо, онъ отвергаетъ ее и относительно князей, что далеко невѣрно. Вотъ его главнѣйшія положенія. Подобно тому, какъ въ населеніи того времени не было никакихъ юридическихъ различій по сословіямъ, а были только фактическія, по классамъ лучшихъ, среднихъ и молодшихъ людей, такъ князья, при полномъ юридическомъ равенствѣ между собою, различались *по достоинству*.

„Одни изъ нихъ отличались большею зрѣлостью лѣтъ, чѣмъ другіе, одни занимали столы въ древнихъ и богатыхъ городахъ, другіе въ новыхъ и сравнительно бѣдныхъ, наконецъ, одни,—независимо отъ того, гдѣ сидѣли, въ новомъ или старомъ городѣ,—могли сосредоточить въ своихъ рукахъ такую силу, которая далеко превосходила силу другихъ князей“ (стр. 247 и 248).

Всѣ эти чисто *фактическія* условія отразились, по теоріи автора, и на отношеніяхъ князей между собою, и на различныхъ ихъ наименованіяхъ. Всѣ эти отношенія и наименованія были также фактическія. Какъ такія фактическія наименованія и отношенія, авторъ разсматриваетъ старшинство (стр. 248—258), наименованія „отецъ“ (стр. 258—263), „великій князь“ (стр. 263 и 264), „господинъ“ (стр. 264 и 265). Понятіе старшинства обусловливалось прежде всего естественнымъ преимуществомъ лѣтъ; это былъ прямой смыслъ этого слова; затѣмъ оно употреблялось еще въ переносномъ; князь, занимавшій старшій столъ, то-есть, столъ древняго города, былъ старшимъ княземъ, какъ князь лучшаго, сильнѣйшаго города; и въ томъ, и въ другомъ смыслѣ старшинство не было юридическимъ правомъ князя, а только условіемъ его фактическаго преобладанія надъ всѣми дру-

гими. Изъ этого ясно слѣдуетъ, что титулъ „старшаго“ былъ дѣйствителенъ только въ томъ случаѣ, когда онъ подкрѣплялся физическою силой, фактическимъ преобладаніемъ надъ другими; поэтому титулъ старшаго, основанный на преимуществѣ лѣтъ, не давалъ кромѣ особаго *почета* никакихъ преимуществъ князю, который его носилъ. Гораздо бо́льшее значеніе имѣло старшинство, основанное на обладаніи старшимъ столомъ, лучшимъ городомъ. „Лучшій“ городъ могъ дать своему князю весьма большое значеніе въ ряду другихъ. Но и такое старшинство не могло быть постояннымъ. Оно основывалось на фактическомъ преобладаніи одного города надъ другими. Преобладаніе это не могло быть постоянно. Старшій городъ могъ утратить свое значеніе; младшій могъ возвеличиться и стать лучшимъ городомъ, равнымъ другимъ старшимъ городамъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ и князь одного терялъ прежнее значеніе, князь другого пріобрѣталъ новый вѣсъ въ ряду другихъ князей. Подобно этому названію, и всѣ другія имѣли мало юридическаго значенія. Названіе „отецъ“ встрѣчается, какъ почтительное обращеніе младшаго къ старшему. Это простая вѣжливость, ни для кого необязательная. Встрѣчается однако и обязательное употребленіе этого титула. Напримѣръ, въ 1150 году Вячеславъ и Изяславъ цѣлуютъ между собою крестъ на томъ, что „Изяславу имѣти отцемъ Вячеслава, а Вячеславу имѣти сыномъ Изяслава“. Но и въ этомъ случаѣ отецъ не получалъ никакихъ особенныхъ правъ надъ своими названными сыновьями.

Болѣе всего правъ, повидимому, было соединено съ извѣстнымъ титуломъ *великаго князя.* Но г. Сергѣевичъ разрушаетъ и эту послѣднюю иллюзію нашей исторической науки.

„Наименованіе великимъ княземъ, говоритъ онъ, совпадаетъ съ наименованіемъ старѣйшиной по городу и усвояется обыкновенно князьямъ лучшихъ волостей. Сперва назывались такъ Кіевскіе князья, а по усиленіи Владиміра, Рязани, Твери, Москвы, это наименованіе сообщилось и князьямъ этихъ волостей. Великіе князья, какъ и старѣйшины, не пользовались никакими лучшими правами сравнительно съ другими князьями“.

Такимъ образомъ, и здѣсь мы видимъ только почетный титулъ, обусловленный фактическимъ превосходствомъ одного князя надъ другими.

Итакъ, ни въ народномъ сознаніи, ни въ сознаніи князей не было, по мнѣнію автора, представленій, а тѣмъ болѣе нормъ, опредѣлявшихъ развитіе государственнаго порядка. Іерархія между князьями и городами была фактическая, а, слѣдовательно, и всѣ отношенія между ними были построены или на соглашеніи, или на силѣ. Не было порядка, опредѣлявшаго, хотя бы въ идеѣ, отношенія между князьями: отсюда добываніе столовъ, съ одной стороны,

и княжескіе съѣзды и договоры, съ другой; не было никакихъ прочныхъ отношеній между волостями: отсюда отсутствіе центра государственной жизни и дробленіе Россіи.

Всѣ эти факты были бы общимъ порядкомъ древней государственной жизни, еслибъ отношенія между княземъ и волостью, и князей между собою, въ той *формѣ*, какъ они выразились первоначально, были доведены до конца и не задерживались представленіями объ идеальномъ устройствѣ Русской земли, съ одной стороны, и постепенно развивавшимися началами новаго порядка вещей, съ другой. Авторъ умалчиваетъ о тѣхъ и о другихъ; отсюда слабое историческое значеніе его труда. Укажемъ вкратцѣ на эти начала, дабы окончательно провѣрить выводы г. Сергѣевича.

Но прежде всего мы просимъ читателя обратить вниманіе еще на одно обстоятельство, которое, по нашему мнѣнію, объясняетъ многіе недостатки въ книгѣ г. Сергѣевича. Избравъ предметомъ своего труда государственное устройство и управленіе во времена князей Рюриковичей, онъ разсматриваетъ это устройство на всемъ пространствѣ нашей исторіи, отъ X до XV вѣка, и на всемъ пространствѣ Россіи такъ, какъ будто нигдѣ и никогда въ нашу государственную жизнь не было внесено новыхъ началъ. На этомъ основаніи онъ подкрѣпляетъ свои положенія о междукняжескихъ договорахъ одинаковыми примѣрами изъ исторіи Кіевскаго и Московскаго періода. Духовныя граматы князей имѣютъ для него одинаковое значеніе и въ юго-западной, и въ сѣверо-восточной Россіи. Если безусловно вѣрить автору, между Кіевскою и Московскою Русью не было никакого переходнаго порядка, никакого посредствующаго звена. Итакъ,—никакихъ верховныхъ государственныхъ понятій въ теченіе удѣльно-вѣчеваго періода, никакихъ посредствующихъ началъ въ концѣ его.

Не то было на самомъ дѣлѣ. Пока русская государственная жизнь не начала передвигаться на сѣверо-востокъ, центромъ Русскаго государства былъ стольный городъ, мать русскихъ городовъ, Кіевъ; князья и народъ считали Кіевъ старшимъ городомъ, а его князей старшинами русской земли не потому только, чтобы князья эти занимали „выдающееся положеніе среди другихъ“ (стр. 248). Съ именемъ Кіева и Кіевскаго князя было связано нѣчто другое, чего нѣтъ въ книгѣ г. Сергѣевича. Всякій, кто вдумается въ характеристическія особенности удѣльно-вѣчеваго періода, невольно остановится предъ слѣдующимъ вопросомъ: почему не раздробилась Россія окончательно, когда и народные обычаи, и порядки княжескаго рода способствовали тому, когда, слѣдовательно, ни въ правительственныхъ, ни въ общественныхъ элементахъ не было никакого противо-

дѣйствія этому злу? Отвѣтомъ на этотъ вопросъ могутъ служить слѣдующіе факты:

1) Несмотря на разъединеніе волостей, какъ самостоятельныхъ центровъ не только административной, но отчасти и политической жизни, въ народѣ и въ князьяхъ жило сознаніе о единой Русской землѣ. Въ столкновеніяхъ съ иностранцами и съ погаными, „земля“ дѣйствовала какъ одно цѣлое. Въ иностранныхъ сношеніяхъ не было ни Переяславскаго, ни Черниговскаго князя, а только Русскіе князья. Національнаго значенія дѣленіе на волости не имѣло. Узкаго мѣстнаго патріотизма, съ его героями и богами, не развилось. Всѣ идеалы поэтическіе и политическіе имѣли не волостное, а общенаціональное значеніе. Всѣ герои, князья и богатыри являются въ народномъ сознаніи какъ обще-національные герои. Въ такомъ смыслѣ воспѣваютъ ихъ наши пѣсни. Перечитывая эти произведенія нашей народной поэзіи, нельзя не замѣтить, что народное сознаніе, выразившееся въ нихъ, не знаетъ многихъ, можно сказать, *театровъ* эпопеи. Театръ одинъ—*Святая Русь*; пѣсни говорятъ о воинахъ свѣто- (то-есть, свято-) русскихъ; главнымъ центромъ, къ которому обращается народное сознаніе, служитъ Кіевъ; главный князь, котораго воспѣваетъ народъ, есть князь Кіевскій. Возьмемъ для примѣра нѣсколько пѣсенъ:

Во *стольномъ* городѣ во Кіевѣ,
У *ласкова* князя Владиміра,
Было пированье, почестной пиръ
На три братца названные,
Свѣто [1])-русскіе могучіе богатыри [2])

Или:

Говоритъ Идолище поганое:
— Ты скажи-ка мнѣ, Калика перехожая:
Походилъ ты вѣкомъ на *святой Русь*,
Повидалъ ты всякаго народу православнаго [3]).

Или:

И зговоритъ князь Владиміръ Кіевскій
Своимъ *русскимъ* богатырямъ [4]).

2) Представленіе о единомъ стольномъ князѣ всей Россіи было точно также сильно въ народѣ. Силѣ этого представленія или идеала не мало способствовало то обстоятельство, что независимо отъ об-

---

[1]) Или „свято“.

[2]) См. Пѣсни, собр. Кирѣевскимъ, IV, стр. 52: Потокъ Михайло Ивановичъ.

[3]) Тамъ же, стр. 20; пѣснь объ Ильѣ Муромцѣ.

[4]) Тамъ же, стр. 23—24.

щаго представленія о Кіевѣ, какъ стольномъ городѣ Русской земли, идея стольнаго князя была еще возвышена и возвеличена такими личностями, какъ Владиміръ Святой, Ярославъ и Владиміръ Мономахъ. Никто, конечно, не станетъ отрицать того факта, что на развитіе національнаго чувства имѣютъ большое вліяніе великіе дѣятели, умѣвшіе въ данную минуту воплотить въ себѣ національную идею. Ихъ обаятельное имя служитъ для современниковъ и потомства центромъ, къ которому невольно обращаются всѣ воспоминанія и надежды. Для насъ, напримѣръ, имя *Русскаго* тождественно съ именемъ гражданина той страны, которою управляли Петръ Великій и Екатерина Великая, за которую сражались Суворовъ, Кутузовъ,召 Мининъ, Пожарскій, въ которой писали Пушкинъ, Карамзинъ, Ломоносовъ. Для древней Россіи такимъ связывающимъ всѣхъ именемъ было имя князя Владиміра. Имя этого общерусскаго князя сложилось, очевидно, изъ многихъ именъ; оно сдѣлалось скорѣе нарицательнымъ чѣмъ собственнымъ. Это имя, сдѣлавшееся священнымъ со времени великаго просвѣтителя Россіи, народъ употреблялъ для обозначенія типа Русскаго князя. Между тѣмъ типъ этотъ въ его глазахъ былъ выработанъ не только Равноапостольнымъ Владиміромъ, но и его преемниками, „добрыми страдальцами за Русскую землю“, Владиміромъ Мономахомъ между прочимъ. Народъ употреблялъ это имя для обозначенія не спеціальнаго князя Кіевской волости, а идеальнаго князя той *Святой Руси*, которая всегда жила въ его сознаніи. Въ этомъ идеальномъ мірѣ было одно государство, — Русская земля, одинъ стольный князь, воплотившійся въ лицѣ „ласковаго князя Владиміра“. Этотъ-то стольный князь Русской земли и является главнымъ дѣйствующимъ лицомъ въ нашихъ пѣсняхъ. Напримѣръ:

Говоритъ Владиміръ стольный Кіевскій,
— Ой ты гой еси, старъ казакъ Илья Муромецъ!
Вотъ тебѣ мѣсто подлѣ меня,
Хоть по правую руку, аль по лѣвую.
А третьее тебѣ мѣсто, куда хошь садись!
Отвѣчаетъ Илья Муромецъ:
„Володиміръ, *князь земли Свято-рускія!* [1]) и т. д.

Сдѣлавъ изъ собственнаго имени нарицательное, народъ не стѣсняется уже и хронологіей. Напримѣръ, въ одной былинѣ, составленной, очевидно, послѣ татарскаго нашествія, помѣщенъ разговоръ Батыя съ Ильей Муромцемъ:

[1]) Тамъ же, стр. 48. См. указаніе на мѣста пѣсенъ, гдѣ говорится въ этомъ смыслѣ о князѣ Владимірѣ, въ превосходномъ указателѣ, приложенномъ въ концѣ сборника Кирѣевскаго.

Говорилъ ему Батый царь, сынъ Батыевичъ,
— Ужъ ты гой еси, старъ казакъ Илья Муромецъ!
Послужи мнѣ-ка также, какъ *Владиміру*,
Вѣрою неизмѣнною ровно три года! [1])

3) Отъ поэзіи обратимся къ анализу историческихъ фактовъ. Волости были независимы другъ отъ друга въ отношеніи внутренняго управленія; это совершенно справедливо. Но могли ли эти самостоятельныя волости составить нѣсколько самостоятельныхъ націй и національныхъ государствъ? На этотъ вопросъ врядъ ли можно отвѣчать утвердительно. Волости не могли сдѣлаться средоточіемъ самостоятельной національной жизни. Во первыхъ, ни въ одной волости не было постояннаго, органически связаннаго съ нею княжескаго рода. Въ силу ли „лѣствичнаго восхожденія", или для добыванія престоловъ, родъ князей нашихъ *бродилъ* по Русской землѣ. Ни одинъ князь не былъ связанъ съ своею волостью; онъ „или высматривалъ лучшаго стола", или дожидалъ своей очереди занять старшій столъ, или просто странствовалъ по землѣ, предлагая свои услуги той волости, которая, по его мнѣнію, наиболѣе въ нихъ нуждалась. Вмѣстѣ съ тѣмъ у князя не было, такъ сказать, волостного патріотизма. Онъ не старался объ увеличеніи объема волости на счетъ другихъ; не имѣлъ онъ и особенной выгоды поднять ея значеніе. Онъ старался больше всего поднять личное свое значеніе, какъ удальца, богатыря. А такой удалой князь былъ уже достояніемъ цѣлой Русской земли. Ему вездѣ было хорошо. Мало того: ему даже не сидѣлось въ волости, онъ служилъ цѣлой землѣ и для служенія своего старался выбрать ту волость, гдѣ нуженъ былъ удалой князь. Такъ, Мстиславъ Мстиславовичъ неожиданно явился въ Новгородъ, предложилъ Новгородцамъ свои услуги, отслужилъ имъ нѣсколько лѣтъ и снова удалился на югъ. Слѣдовательно, раздробленіе Россіи не могло сдѣлаться феодальнымъ подобно раздробленію западной Европы. Раздробленіе это было скорѣе общиннымъ. Но и самостоятельность общинъ не могла упрочить политической самостоятельности волостей Для самостоятельности нужно прежде всего политическое единство. Изъ разсмотрѣнія отношеній городовъ къ пригородамъ мы могли убѣдиться, что власть главнаго города не могла удержать волости отъ дальнѣйшаго раздробленія. Каждая община стремилась стать волостью, и стремленіе это было тѣмъ сильнѣе, что власть главнаго города обусловливалась его полнымъ деспотизмомъ надъ пригородами. При стремленіи общинъ къ самостоятельности, при постоянномъ противодѣйствіи ихъ деспотизму городовъ, подчиненіе всѣхъ городовъ

---

[1]) Тамъ же, стр. 45.

одному центру на *равныхъ правахъ* было единственно возможнымъ исходомъ. Словомъ, самостоятельность волостей была такого рода, что она могла привести одинаково и къ безконечному раздробленію Россіи, и къ совершенной централизаціи, при чемъ каждая община тянула бы непосредственно къ общегосударственному центру. Этимъ и разрѣшилось впослѣдствіи противорѣчіе древняго государственнаго быта. Новгородскія волости не хотѣли тянуть къ Новгороду, но охотно потянули къ Москвѣ, на равныхъ правахъ съ Новгородомъ. Только въ такой системѣ могло быть осуществлено равенство всѣхъ русскихъ общинъ. Въ древней Россіи эта централизація обнаружилась только въ одномъ отношеніи, въ религіозномъ. Древняя Россія не имѣла политическаго единства, но за то имѣла единство духовное. Кіевскій митрополитъ былъ дѣйствительно митрополитомъ всея Руси. Духовная іерархія представляла удивительное единство сравнительно съ безформенностію свѣтской власти. Значеніе Кіева, какъ духовнаго центра Россіи, присоединялось къ его значенію старшаго и стольнаго города „святой Руси“ и усиливало послѣднее.

Постепенно сложилось и полное единство Русской земли. У г. Сергѣевича нѣтъ указаній на это постепенное движеніе нашей политической жизни. Между тѣмъ эти указанія были бы полезны и для его догматическаго изложенія. Начатки новаго порядка могли бы, какъ нельзя лучше, оттѣнить строй древне-русской жизни, довершить характеристику его началъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ авторъ могъ бы указать и на разницу аналогическихъ явленій въ два совершенно различные періода русской исторіи.

Во первыхъ, онъ не указываетъ разницы между государственными воззрѣніями русскихъ князей до и послѣ Андрея Боголюбскаго. Разница же эта была весьма велика. Въ древнѣйшей Россіи не было князей, тѣсно связанныхъ съ одною волостью; впослѣдствіи они были. Каждая волость въ сѣверо-восточной Россіи постепенно дѣлается достояніемъ одной княжеской линіи. Это обстоятельство имѣло огромное вліяніе на политику князей и на значеніе волости. Въ прежнее время князья ищутъ себѣ хорошей волости и не стараются о расширеніи той, въ которой они сидятъ, ибо они могутъ оставить ее во всякое время; послѣ они не перемѣняютъ волости, а стараются увеличить свою вотчину на счетъ сосѣдей. „Добываніе“ въ этомъ періодѣ имѣетъ не тотъ уже характеръ, что въ предъидущемъ. Прежде были столы и города, старшинство которыхъ было установлено народнымъ сознаніемъ и мнѣніемъ князей; Кіевскій столъ считался старшимъ, независимо отъ могущества Кіева; великій князь — синонимомъ Кіевскому князю; Новгородскій, Переяславскій и Черниговскій князья никогда не назывались великими; на-

противъ того, Новгородъ считался вотчиною великихъ князей, и въ принципѣ великій князь давалъ князя Новгороду; Новгородцы, желая получить князя, выпрашиваютъ его у старшаго князя Русской земли. Въ сѣверо-восточной Россіи не было такого народнаго центра; его должна была создать дѣятельность и ловкость князей; поэтому они стремятся доставить своей волости значеніе старшей, а себѣ названіе великихъ. Понятно, что и самый титулъ великаго князя получаетъ здѣсь совершенно другое значеніе; онъ принадлежитъ здѣсь могущественному князю, князю сильной волости, а не старшему князю всей Русской земли. Такъ какъ обладаніе этимъ титуломъ стало зависѣть отъ фактическаго значенія князя, которое можно было добыть силою и ловкостью, то названіе великаго князя дается не одному, а нѣсколькимъ; являются великіе князья Тверскіе, Рязанскіе, Московскіе и другіе. Прежде былъ одинъ главный центръ Русской земли, изъ-за обладанія которымъ и боролись разные князья; позже каждый князь хочетъ сообщить такое значеніе своей волости, а потому старается умалить значеніе другихъ волостей, чего прежде не было нужно, ибо каждая волость безъ того считала себя младшею въ сравненіи съ старшею, Кіевскою. Вслѣдствіе этого государственнымъ центромъ является не волость, за которою было бы признано это значеніе всѣми другими, а князь, который долженъ былъ сообщить свое первенствующее значеніе и той волости, которою онъ владѣетъ. Итакъ, князь добываетъ себѣ не волость, а разныя преимущества для своей волости и для себя, какъ князя ея. Такъ, Московскій князь добылъ себѣ право сбиранія ордынскаго выхода, право исключительнаго сношенія съ Ордой, добылъ для Москвы митрополита и тѣмъ усилилъ ея значеніе, какъ религіознаго центра, и т. д.

Далѣе, нельзя не замѣтить важнаго обстоятельства, также упущеннаго изъ виду г. Сергѣевичемъ. Въ новое время различіе между великими и другими князьями получаетъ значеніе, не сходное съ тѣмъ, какое оно имѣло въ предыдущее время, когда былъ одинъ великій князь, а всякій, кто владѣлъ другою волостью, кромѣ старшей, назывался удѣльнымъ княземъ. Всѣ князья, какъ братья, были равны между собою. Различія между линіями не существовало, ибо всѣ были „одного дѣда внуки“, то-есть, родъ былъ одинъ. Послѣ, когда обозначилось различіе между княжескими линіями, владѣвшими различными волостями, князьями удѣльными стали называться всѣ младшіе князья одной волости. Въ каждой волости былъ свой старшій князь, и всѣ эти старшіе князья въ разныхъ волостяхъ имѣли титулъ великихъ князей. Итакъ, мы видимъ распредѣленіе княжескихъ линій по волостямъ, которыя, вслѣдствіе этого, получаютъ постоянное зна-

ченіе и нѣкоторое единство. Принимая во вниманіе это единство волости, можно сказать, что самый терминъ „удѣльный“ относится къ этому періоду нашей исторіи. Прежде, при равенствѣ всѣхъ волостей, кромѣ старшей; каждый князь былъ *волостнымъ*. Теперь князья получаютъ *удѣлъ* въ волости, бывшей достояніемъ цѣлой княжеской линіи. Старшему князю давался обширный удѣлъ сравнительно съ младшими, которые, вслѣдствіе этого, были поставлены въ зависимость отъ него, зависимость эта росла съ каждымъ поколѣніемъ и кончилась уничтоженіемъ удѣловъ. Итакъ, въ это время мы видимъ вмѣсто полнаго юридическаго равенства между волостями,—съ фактическими преимуществами нѣкоторыхъ, преимуществами, утвержденными за ними всеобщимъ сознаніемъ,—нѣсколько не равныхъ волостей, неравенство коихъ создано искусственно, въ видахъ усиленія старшаго князя.

Однимъ изъ могущественныхъ средствъ провести это новое, княжеское начало, было завѣщаніе. Мы ожидали, что г. Сергѣевичъ нѣсколько бóльше оттѣнитъ духовныя граматы Московскихъ князей отъ завѣщаній князей древнѣйшаго періода. А разница эта, особенно если взять (какъ это дѣлаетъ авторъ) весь княжеско-московскій періодъ вплоть до Ивана IV, громадная. Въ древній періодъ личная воля завѣщателя часто оставалась въ области желаній. „Призваніе“ и „добываніе“ легко могли совершенно измѣнить планъ завѣщателя. Напротивъ, Московскіе князья не были уже призванными князьями, а князьями наслѣдственными; съ уничтоженіемъ, или лучше сказать, съ ослабленіемъ татарскаго владычества послѣднее средство добыванія столовъ уничтожилось. Слѣдовательно, тогда завѣщанія сдѣлались проводникомъ новыхъ государственныхъ началъ и должны были завершиться торжествомъ единонаслѣдія и единодержавія.

Точно также и договоры междукняжескіе измѣнили свой характеръ. Авторъ разсматриваетъ и это явленіе на всемъ пространствѣ княжескаго періода, не разграничивая двухъ указанныхъ нами эпохъ. Вслѣдствіе того у него попадаются весьма странныя замѣчанія. Такъ на стр. 136 и 137, авторъ говоритъ о содержаніи договоровъ слѣдующее:

„Со стороны содержанія договоры могутъ быть раздѣлены на двѣ большихъ группы: первую составляютъ тѣ, условія которыхъ относятся къ распредѣленію волостей между князьями; ко второй должны быть отнесены договоры, устанавливающіе политическіе союзы. Эти послѣдніе, въ свою очередь, мы подраздѣляемъ на два вида: первый составятъ такіе союзы, въ силу которыхъ не возникаетъ никакого ограниченія политической самостоятельности договаривающихся сторонъ; второй—всѣ тѣ, которыми условливается такое ограниченіе для одной изъ нихъ“.

Авторъ прежде всего приступаетъ къ разсмотрѣнію договоровъ, которыми устанавливались политическіе союзы. На чемъ основано это дѣленіе политическихъ союзовъ на два вида? Встрѣчается ли оно во всѣ періоды нашей исторіи одинаково? Конечно, нѣтъ. Договоры, имѣвшіе въ виду ограничить одну изъ договаривающихся сторонъ въ пользу другой, встрѣчаются исключительно въ позднѣйшее время княжескаго періода. Этотъ видъ договоровъ необходимо было разсмотрѣть въ связи съ указаннымъ выше различіемъ, установившимся въ сѣверо-восточной Россіи, между великими и удѣльными князьями и между различными видами великихъ князей. Стремленіе каждаго великаго князя состояло въ томъ, чтобы низвести другихъ князей, носившихъ этотъ титулъ, на степень младшихъ, а князей удѣльныхъ совершенно подчинить своей волѣ, на первый разъ по вопросамъ внѣшней политики. Читая же повѣствованіе объ этихъ договорахъ у г. Сергѣевича, невольно спрашиваешь себя, откуда они взялись и какой цѣли удовлетворяли.

Заключимъ нашъ разборъ болѣе общими вопросами исторіи нашего права. По прочтеніи книги г. Сергѣевича читателю невольно представляется вопросъ: какимъ образомъ порядокъ, только что изображенный авторомъ, перешелъ въ государственный бытъ Московскаго государства? По мнѣнію автора, изъ двухъ силъ, прежде существенно необходимыхъ въ каждой волости, князя и вѣча, осталась только одна — князь. Итакъ, князь отмѣнилъ вѣче. Въ этомъ ему помогла самая жизнь (стр. 20). Но какая же жизнь? Такія выраженія требуютъ точныхъ поясненій. Выраженія „народный духъ", „жизнь", взятыя сами по себѣ, поясняютъ все, что угодно, ибо они ровно ничего не объясняютъ. Въ историко - юридическомъ изслѣдованіи эти смутныя выраженія должны быть переведены на точный языкъ. Изъ причинъ, обусловившихъ переходъ вѣчевой Россіи въ единодержавную, авторъ выставляетъ три: вліяніе татарскаго владычества, установленіе помѣстной связи между служилыми людьми и княземъ и объединеніе России.

Намъ кажется, что первая изъ этихъ причинъ чисто внѣшняя, а двѣ остальныя не самостоятельныя, а производныя. Вліяніе татарскаго владычества авторъ опредѣляетъ тѣмъ, что оно перенесло центръ русской политической жизни изъ Россіи въ Орду (стр. 21). Врядъ ли это такъ. Центръ древней Россіи, Кіевъ, утратилъ свое значеніе гораздо раньше татарскаго завоеванія; вся сила политической жизни сосредоточилась въ сѣверо-восточной Россіи. Но долгое время неизвѣстно было, какой городъ или какая волость займетъ первенствующее положеніе, принадлежавшее прежде Кіеву. Борьба городовъ съ пригородами и князей между собою длилась долго, и

татарское завоеваніе застало Россію за этимъ „нерѣшеннымъ вопросомъ". Центръ политической жизни и не былъ перенесенъ въ Орду, а постепенно вырабатывался въ самой Россіи. Татарское завоеваніе измѣнило только способъ и средства борьбы. Князья пользовались Ордой такъ, какъ прежде пользовались вѣчевыми партіями, но затѣмъ все зависѣло отъ ихъ ловкости и умѣнья. Московскіе князья взяли верхъ, и Москва стала политическимъ центромъ новой Россіи. Причина паденія вѣча, какъ политической силы, заключается въ самыхъ свойствахъ новаго ея центра. Свойства же эти обусловливались тѣмъ, что въ это время начало призванія совершенно измѣнило свой характеръ. Основная идея призванія уцѣлѣла и въ московскихъ князьяхъ, въ томъ смыслѣ, что князь былъ представителемъ государственной власти, созданной для водворенія порядка и суда. Но власть эта перестала призываться или признаваться народомъ при каждой перемѣнѣ князя. Съ усиленіемъ начала престолонаслѣдія, народное призваніе не дѣйствовало, пока былъ князь, наслѣдовавшій по праву. Оно возобновлялось только въ рѣдкихъ случаяхъ, за прекращеніемъ княжескаго рода. Такъ были „призваны" на престолъ Борисъ Годуновъ, Шуйскій, королевичъ Владиславъ, Михаилъ Ѳедоровичъ. Государственная идея, зародившаяся въ первый моментъ призванія князей, какъ реакція общинному быту, достигла новой, высшей степени развитія. Татарское владычество имѣло для насъ огромное значеніе въ другомъ отношеніи; оно дало новый толчекъ народному самосознанію и повело къ практическому осуществленію государственнаго единства, которое, подъ вліяніемъ вѣчеваго раздробленія, начало принимать какой-то отвлеченный характеръ.

Идея государственнаго единства передана была Москвѣ древнею Россіей, но въ древнѣйшій періодъ она имѣла мало практическаго значенія. Раздробленіе волостей ослабляло значеніе государственнаго центра. Волости воспѣвали „святую Русь", но могли тянуть къ не русскимъ центрамъ. Во первыхъ, князья призывались не изъ однихъ потомковъ княжескаго рода, но и изъ иноземцевъ. Это было бы еще ничего, но плохо было то, что цѣлыя волости были готовы признать чужеземное владычество и тянули то къ полякамъ, то къ нѣмцамъ. Мы видѣли, что въ древней Россіи единство волости обусловливалось силою главнаго города, вслѣдствіе чего не было положено никакихъ предѣловъ безостановочному ея раздробленію. Политическое единство поддерживалось развѣ тѣмъ, что князья, въ большинствѣ случаевъ, принадлежали къ одному и тому же княжескому роду. Москва сдѣлалась дѣйствительнымъ и обязательнымъ для всѣхъ центромъ, къ которому долженъ былъ тянуть всякій, кто при-

надлежалъ къ русскому народу. Причина этого заключается въ томъ, что связь между волостями стала поддерживаться не властью старшаго города надъ младшими (Москва была младшимъ изъ всѣхъ городовъ сѣверо-восточной Россіи), а властью Московскаго князя. Волости, присоединявшіяся къ Москвѣ, подчинялись не ей, а ея князю. Этимъ установилась возможность дѣйствительнаго политическаго единства. Пока князь былъ произведеніемъ вѣча, волости подчинялись не ему, а старшему городу. Но одна община подчинялась другой только до тѣхъ поръ, пока у послѣдней было достаточно силы, чтобы подчинять, а другая была на столько слаба, что должна была подчиняться. Въ Московскій періодъ вопросъ былъ поставленъ иначе; общины не подчинялись болѣе общинамъ, а государственной власти князя. Идея государства, какъ особаго элемента, выдѣленнаго изъ элементовъ общинныхъ, окрѣпла. Прежде „государство" было пріурочено къ каждой общинѣ; въ каждой изъ нихъ было свое государство. Теперь Русское государство было сосредоточено въ лицѣ Московскаго государя. Государи эти, обладавшіе огромнымъ политическимъ смысломъ, весьма рано умѣли поставить вопросъ такъ, что всякая волость, не тянувшая къ нимъ, въ то же время не тянула ни къ Русскому государству, ни къ Русской землѣ.

Итакъ, государство только докончило дѣло, начатое нѣкогда самими общинами, то-есть, низвело ихъ на степень административныхъ и хозяйственныхъ единицъ. Высшимъ предѣломъ этого подчиненія общинъ государству было такъ называемое закрѣпленіе сословій. Авторъ, какъ намъ кажется, напрасно выставляетъ значеніе помѣстнаго служилаго класса, какъ главнаго орудія уничтоженія вѣчевого быта. Московскимъ государямъ гораздо больше приходилось вести борьбу съ прежнею дружиной, чѣмъ съ общинами. Мало того: въ XVI столѣтіи государство передало въ руки общинъ важнѣйшіе административные вопросы, отъ которыхъ оно отставило служилый классъ. Община, утратившая свое значеніе въ политической сферѣ, сохранила его въ административной и хозяйственной. Негодная къ политическому самоуправленію, она оказалась весьма пригодною къ самоуправленію въ административной дѣятельности. Общины спокойно тянули возложенное на нихъ тягло и стянули Московское государство. Слѣдовательно, авторъ напрасно выставляетъ закрѣпленіе служилаго класса, какъ главное средство упроченія независимости государственной власти. Это было бы вѣрно въ томъ случаѣ, если бы государство принуждено было вести какую-нибудь борьбу съ общинами, противопоставлять *свое* начало чужому. Это вѣрно, пожалуй, по отношенію къ Новгороду и Пскову, и то только къ ближайшимъ волостямъ этихъ городовъ, а не къ дру-

гимъ, которыя издавна тянули къ Москвѣ. Въ другихъ областяхъ Россіи мы не видимъ ничего подобнаго. Всѣ элементы общества были для государства *своими*. Закрѣпленіе служилаго класса было однимъ изъ многочисленныхъ „закрѣпленій“ сословій. Далѣе, не оно было *причиною* независимости государственной власти; напротивъ того, князь подчинилъ себѣ служилыхъ людей, потому что былъ уже достаточно независимъ раньше того. А причина этой независимости лежитъ въ той же идеѣ *призванія*, постепенное развитіе которой проходитъ чрезъ всю русскую исторію, и окончательное значеніе которой выразилось только въ Московскомъ государствѣ.

Да, только Московское государство довело до конца эту общерусскую идею! Оно спеціализировало ее, такъ сказать, для Русскаго государства. Нельзя не пожалѣть, что авторъ не провелъ различія между тою эпохою, когда русская государственная жизнь почти не отличалась отъ государственнаго быта другихъ современныхъ славянскихъ племенъ. Сравнительнаго метода онъ почти не употребляетъ. Между тѣмъ такое сравненіе съ родственными намъ племенами дало бы ему возможность выставить значеніе этой эпохи, когда изъ общеславянскихъ элементовъ начало складываться *Русское* государство.

Въ этой небольшой статьѣ мы не можемъ исчерпать всѣхъ вопросовъ, которые возбуждаетъ интересный трудъ г. Сергѣевича. Повторимъ здѣсь то, что уже высказано нами въ началѣ статьи. Должно сознаться, что, сколько это позволяетъ избранный имъ методъ, онъ изслѣдуетъ вопросы нашего государственнаго быта глубоко и разносторонне. Если къ этой глубинѣ и разносторонности мы присоединимъ отличное знакомство съ источниками, живое изложеніе и точный языкъ, то мы дадимъ полное понятіе о качествахъ труда нашего ученаго.

ЭПИЗОДЪ ИЗЪ ИСТОРІИ
ЦЕРКОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

Монастырскій приказъ (1649—1725 г.). Опытъ историко-юридическаго изслѣдованія. Священника М. Горчакова. Спб., 1868 г.

Медленно обогащается наша юридическая литература. Годъ, два и даже три раздѣляютъ одно сочиненіе отъ другого. Притомъ и этотъ ростъ, такъ сказать, искусственный. Юридическія книги пишутся у насъ не въ виду какихъ нибудь настоятельныхъ общественныхъ потребностей, а для полученія ученой степени. Недавно лишь пробудившееся общественное сознаніе слишкомъ еще мало имѣетъ вліянія на развитіе ученой юридической литературы, особенно по вопросамъ государственнаго права. Выборъ темы, способъ изложенія, характеръ сочиненія, все это пока предоставляется исключительно болѣе или менѣе случайному усмотрѣнію автора. Тѣмъ большаго уваженія заслуживаютъ лица, умѣющія выбрать для своего сочиненія вопросъ, интересный не для однихъ записныхъ ученыхъ, и изложить его языкомъ, понятнымъ не для однихъ „жрецовъ науки".

Къ числу такихъ сочиненій по справедливости должно отнести трудъ г. Горчакова. Сочиненіе его касается исторіи одного изъ самыхъ любопытныхъ вопросовъ въ государственномъ правѣ,—вопроса объ отношеніи государства къ церкви, такъ своеобразно разрѣшеннаго въ Россіи, — написано общедоступно и разъясняетъ самые сложные вопросы, не прибѣгая къ тонкостямъ и отвлеченностямъ. Независимо отъ этого, его трудъ удовлетворяетъ и научнымъ потребностямъ. Ни въ чемъ, быть можетъ, такъ не нуждается наша историко-юридическая литература, какъ въ монографическихъ изслѣдованіяхъ объ отдѣльныхъ приказахъ Московскаго государства; только съ помощію такихъ изслѣдованій можно будетъ составить полное понятіе о началахъ и способахъ администраціи XVII вѣка. Г. Горчаковъ подаетъ весьма хорошій примѣръ будущимъ изслѣдователямъ исторіи русскаго права. Вся неопредѣленность началъ древней администраціи и зависѣвшія отъ нея неопредѣленность вѣдомства и разнообразіе обязанностей прика-

Написано въ 1868 г.

зовъ выступаютъ въ его сочиненіи весьма наглядно. Затѣмъ дѣятельность Петровскаго Монастырскаго приказа, подготовившая многія коренныя реформы въ церковной администраціи въ царствованіе Петра Великаго, очерчена довольно полно и большею частію на основаніи неизданныхъ источниковъ. Вслѣдствіе этого сочиненіе г. Горчакова заслуживаетъ подробнаго разбора, тѣмъ болѣе что оно, какъ всякій талантливый трудъ, возбуждаетъ много вопросовъ, требующихъ разъясненія въ интересахъ самой науки.

Авторъ называетъ свое сочиненіе, представляющее, впрочемъ, довольно законченное цѣлое, „опытомъ историко-юридическаго изслѣдованія" и прибавляетъ, что „настоящая монографія образовалась изъ отдѣла приготовляемаго имъ сочиненія *Русское церковное право въ періодъ патріаршій*". Слѣдовательно, автору въ этомъ изслѣдованіи пришлось только отчасти сообщить свои общіе взгляды на исторію русскаго церковнаго права и притомъ развить ихъ не вполнѣ, что, какъ увидимъ ниже, имѣло большое вліяніе на все его изложеніе. Въ этомъ „опытѣ" онъ стремится выяснить разные вопросы обще-историческаго и юридическаго свойства. Вообще всякое историко-юридическое изслѣдованіе пишется съ одною главною цѣлію: прослѣдить развитіе извѣстныхъ юридическихъ понятій. Эти юридическія понятія, институты, являются, такъ сказать, главными героями историческаго разсказа. Сочиненіе, написанное въ формѣ простой исторіи, не имѣетъ такой опредѣленной цѣли. Историкъ не въ правѣ обойти ни одного вопроса, связаннаго съ бытомъ извѣстнаго учрежденія. Историкъ церкви говоритъ объ историческомъ развитіи догматовъ, о нравственной жизни общества, о дѣятельности церкви во всемъ ея разнообразіи, о іерархахъ, имѣвшихъ вліяніе на бытъ церкви, о церковныхъ имуществахъ, о школахъ и т. д.; ибо ему приходится имѣть дѣло съ жизнію церкви во всемъ ея разнообразіи. Юристъ пользуется всѣмъ этимъ матеріаломъ, но группируетъ его около вопросовъ, которыхъ историкъ не касается. У юриста волею-неволею готовъ исходный пунктъ, центръ, вокругъ котораго онъ долженъ группировать историческіе факты. Вотъ почему у него должны быть точно разграничены юридическія понятія, ибо въ противномъ случаѣ онъ не будетъ въ состояніи сдѣлать точную оцѣнку древняго юридическаго быта.

Насколько г. Горчаковъ является юристомъ въ своемъ изслѣдованіи? Другими словами: въ какомъ отношеніи находятся два элемента его сочиненія—историческій и юридическій?

Мы начнемъ съ перваго, такъ какъ это самая сильная сторона труда г. Горчакова. Рѣдкій писатель отличается такимъ трудолюбіемъ и умѣньемъ собирать матеріалы, какъ онъ. Предметъ его

изслѣдованія почти новъ. Мы говоримъ *почти*, такъ какъ вопросы, изслѣдуемые г. Горчаковымъ, то-есть, предметы дѣятельности Монастырскаго приказа, были уже предметомъ разныхъ сочиненій. Въ числѣ ихъ нельзя не указать на превосходныя изслѣдованія гг. Неволина и Милютина [1]), на труды гг. Лохвицкаго, Дмитріева и Чичерина. Но сочиненіе г. Горчакова представляетъ чрезвычайно много новаго въ томъ отношеніи, что самая обширная часть его труда (4 и 5 главы) основана на неизданныхъ источникахъ, которые онъ съ замѣчательнымъ трудолюбіемъ и добросовѣстностію собралъ въ архивахъ министерства юстиціи въ Москвѣ и синодальномъ въ Петербургѣ. Онъ не только воспользовался этими матеріалами для своего изслѣдованія, но въ концѣ книги помѣстилъ обширныя приложенія, въ которыхъ находятся весьма важные факты для исторіи русской администраціи вообще и церковной въ особенности. Матеріалы эти занимаютъ болѣе 150 страницъ мелкаго шрифта и касаются главнымъ образомъ исторіи церковной администраціи при Петрѣ Великомъ, то-есть, самаго малоизвѣстнаго періода нашей церковной исторіи. Съ помощію этихъ документовъ, г. Горчаковъ успѣлъ охарактеризовать дѣятельность Монастырскаго приказа, его положеніе среди другихъ государственныхъ учрежденій, отношенія его къ областному управленію, сенату и св. синоду. Далѣе онъ разсмотрѣлъ его роль относительно церковнаго управленія, администраціи церковныхъ имуществъ, указалъ, какъ государство распоряжалось доходами съ церковныхъ имуществъ и т. д. Читая его книгу, живо представляешь себѣ эпоху преобразованій Петра Великаго, когда молодому государству нужно было столько средствъ для борьбы съ внѣшними врагами, для водворенія внутри началъ западно-европейской цивилизаціи, для коренной реформы во всей нашей государственной жизни. Монастырскія имущества сильно участвовали во всѣхъ этихъ громадныхъ издержкахъ. Школы, типографіи, богадѣльни, госпитали, содержаніе отставныхъ военныхъ чиновъ,—на все это шли доходы Монастырскаго приказа (стр. 181—195). Затѣмъ авторъ представляетъ богатыя данныя относительно положенія монастырскихъ крестьянъ, переходившихъ въ завѣдываніе свѣтской власти, подробно исчисляетъ всѣ виды церковныхъ доходовъ, окладныхъ и не окладныхъ, и т. д.

Но насколько изложеніе этихъ фактовъ находится въ связи съ началами русскаго церковнаго права въ ихъ историческомъ развитии? Авторъ въ предисловіи говоритъ, что онъ намѣренъ изслѣдовать во-

---

[1]) *О пространствѣ церковнаго суда*, г. Неволина, помѣщено въ VI томѣ его сочиненій. *О недвижимыхъ имуществахъ духовенства въ Россіи*, г. Милютина, помѣщено въ *Чтеніяхъ Общества Исторіи и Древностей*, за 1859—1861 г.

просъ о Монастырскомъ приказѣ „какъ такомъ государственномъ учрежденіи, исторія котораго находилась въ тѣсной связи съ исторіей русскаго церковнаго права въ теченіе весьма замѣчательныхъ въ русской исторіи періодовъ". Слѣдовательно, вопросъ заключается въ томъ, какія начала церковнаго права выразились въ этомъ приказѣ, какимъ потребностямъ складывавшагося государства удовлетворяло это установленіе? Авторъ категорически отвѣчаетъ на это: „На долю Монастырскаго приказа, говоритъ онъ, выпало развитіе весьма важныхъ и сложныхъ вопросовъ въ исторіи русскаго права и государства. Это, во первыхъ, вопросъ о гражданской подсудности духовенства или, иначе, о подсудности духовенства и лицъ, ему подвластныхъ *по владѣльческимъ и служебнымъ* отношеніямъ, въ дѣлахъ гражданскихъ, и во вторыхъ, вопросъ объ отчужденіи церковныхъ вотчинъ изъ-подъ власти духовенства для передачи ихъ государству. Ходъ развитія этихъ вопросовъ въ Россіи находится въ нераздѣльной связи съ исторіей Монастырскаго приказа". Изъ этого видно: 1) что авторъ изъ всѣхъ вопросовъ церковнаго и государственнаго права выбралъ два: вопросъ о гражданской подсудности духовенства и вопросъ о церковныхъ имуществахъ. 2) Что, по его мнѣнію, гражданская подсудность духовенства слагалась изъ подсудности лицъ, подвластныхъ духовенству по *владѣльческимъ и служебнымъ* отношеніямъ.

Авторъ не указываетъ, почему онъ остановился на двухъ означенныхъ вопросахъ. Потому ли, что они важны сами по себѣ, по ихъ вліянію на отношенія церкви къ государству вообще, или потому, что разрѣшеніе ихъ составляло исключительную задачу Монастырскаго приказа? Если ему хотѣлось прослѣдить, какъ установились отношенія государства къ церкви, то всѣ вопросы, касающіеся этого предмета, должны бы одинаково остановить на себѣ его вниманіе. Между тѣмъ онъ исключаетъ изъ круга своихъ изслѣдованій уголовную подсудность духовенства и нѣкоторыя другія важныя стороны церковнаго права. Остается, слѣдовательно, допустить второе предположеніе, что авторъ остановился на этихъ вопросахъ потому, что они составили сферу дѣятельности Монастырскаго приказа. Въ такомъ случаѣ г. Горчаковъ упустилъ другіе, не менѣе важные предметы, входившіе въ эту сферу. Онъ самъ говоритъ (на стр. 79), что кругъ дѣятельности приказа былъ неопредѣленный. „Онъ оказывается и финансовымъ, отчасти административнымъ и даже полицейскимъ учрежденіемъ по отношенію къ предметамъ чисто церковнымъ" (?). На страницѣ 195 онъ прибавляетъ, что „Петровскій Монастырскій приказъ былъ, между прочимъ, и судебнымъ учрежденіемъ для гражданскихъ и *уголовныхъ* дѣлъ, для всѣхъ лицъ своего вѣдомства". Почему же авторъ счелъ

себя въ правѣ обойти всѣ эти вопросы, говоря о дѣятельности Монастырскаго приказа? Обходя ихъ въ общемъ опредѣленіи роли и значенія приказа, онъ не можетъ обойти и не обходитъ ихъ, описывая его дѣятельность. Масса матеріала, имъ же приведеннаго, должна бы, казалось, убѣдить его, что не для однѣхъ указанныхъ имъ цѣлей былъ учрежденъ Монастырскій приказъ. Такимъ образомъ, онъ сдѣлалъ предметомъ своего труда не всю совокупность началъ, въ виду которыхъ былъ учрежденъ приказъ, но только нѣкоторыя изъ нихъ, и это, конечно, не могло способствовать полнотѣ изслѣдованія. Мы не видимъ даже основанія, почему все сочиненіе названо *Монастырскій приказъ*; оставаясь вѣрнымъ своему основному воззрѣнію, авторъ не долженъ бы былъ касаться тѣхъ разнообразныхъ сторонъ дѣятельности „приказа“, относительно которыхъ имъ приведено столько фактовъ. Дѣйствительно, факты эти являются въ его сочиненіи чѣмъ-то случайнымъ; авторъ самъ удивляется, почему приказъ занимался тѣмъ или другимъ предметомъ, выходившимъ изъ круга двухъ вопросовъ, указанныхъ въ началѣ сочиненія. Г. Горчаковъ объясняетъ это обстоятельство *неопредѣленностію* круга дѣятельности приказа, тѣсно связанною съ неопредѣленностію его положенія. Но почему онъ думаетъ, что *только* эти два вопроса были главною цѣлію приказа, а другія стороны его дѣятельности являлись чѣмъ-то дополнительнымъ, случайнымъ, — этого онъ, къ сожалѣнію, не объясняетъ.

Допустимъ, что вопросы гражданской подсудности и объ имуществахъ духовенства сами по себѣ достаточно важны, чтобы вызвать цѣлое государственное установленіе; согласимся, что въ эпоху *Уложенія* „предъ судебною властью Монастырскаго приказа другія его занятія имѣли весьма малое значеніе“ (стр. 101). Но если авторъ даетъ такое значеніе вопросамъ о гражданской подсудности и церковныхъ имуществахъ, то тѣмъ болѣе мы въ правѣ ожидать отъ него полнаго и всесторонняго разъясненія значенія этихъ вопросовъ для исторіи церковнаго и государственнаго права.

И прежде всего намъ хотѣлось бы найти у него изслѣдованіе о значеніи гражданской подсудности духовенства. Взятый самъ по себѣ вопросъ этотъ принадлежитъ области гражданскаго судопроизводства и судоустройства; между тѣмъ онъ является однимъ изъ главнѣйшихъ предметовъ изслѣдованія г. Горчакова, называющаго свой трудъ сочиненіемъ по государственному праву. Въ государственномъ же правѣ вопросъ о подсудности имѣетъ значеніе въ двоякомъ отношеніи: во первыхъ, онъ связанъ съ вопросомъ объ отношеніи судебной власти государства къ власти церкви; во вторыхъ, съ нимъ связанъ вопросъ о привилегированномъ положеніи

духовенства въ ряду другихъ сословій. Монастырскому приказу нужно было разрѣшить вопросъ о подсудности духовенства или для того, чтобъ ослабить судебную власть церкви, или для того, чтобы сравнять духовенство съ другими сословіями, или для того и другого вмѣстѣ. Какъ же объясняетъ это дѣло авторъ? Сначала онъ, повидимому, намѣренъ говорить объ отношеніи *судебной власти церкви по гражданскимъ дѣламъ къ суду государственному.* Онъ объявляетъ о намѣреніи говорить „о подсудности духовенства и лицъ, ему подвластныхъ по владѣльческимъ и служебнымъ отношеніямъ, въ дѣлахъ гражданскихъ". Изслѣдованіе свое онъ начинаетъ съ того момента, какъ судебно-гражданскія права церковныхъ властей и учрежденій встрѣтились, послѣ утвержденія единодержавія, лицомъ къ лицу съ верховными, самодержавными правами государства въ области суда. Здѣсь открывается исходный пунктъ развитія въ исторіи русскаго права особыхъ отношеній *судебно-гражданской власти церкви и государства* (стр. 24). Но въ такомъ случаѣ авторъ для обозначенія изслѣдуемаго имъ вопроса употребилъ терминъ весьма неточный. Онъ говоритъ не о гражданской подсудности духовенства, а о *власти* церкви по судебно-гражданскимъ дѣламъ. Судебная власть церкви по дѣламъ гражданскимъ вопросъ чрезвычайно важный и сложный, хотя авторъ и даетъ ему довольно узкое значеніе. Онъ въ одномъ мѣстѣ говоритъ, что терминъ „гражданская подсудность" употребляется имъ въ качествѣ подсудности по личнымъ, имущественнымъ и обязательственнымъ отношеніямъ и правамъ, которыя составляютъ предметъ гражданскаго права (стр. 5, примѣч.). Еслибъ онъ прослѣдилъ власть церкви по всѣмъ этимъ отношеніямъ, изслѣдованіе его вышло бы весьма полно. Власть церкви по дѣламъ гражданскимъ простиралась не только на лица, подчиненныя ей по служебнымъ и владѣльческимъ отношеніямъ,—судебная власть духовенства, въ силу древняго нашего законодательства, простиралась: a) на лица духовнаго званія, b) на мірянъ, которые, по особенному отношенію ихъ къ церкви, причислялись къ церковнымъ людямъ (лѣчецъ, прощенникъ, задушный человѣкъ и т. п.). Это были лица, подлежащія церковному суду. Впослѣдствіи къ нимъ присоединились лица, жившія на церковныхъ земляхъ и въ силу жалованныхъ граматъ подчиненныя суду церкви. Затѣмъ, по нѣкоторымъ *предметамъ* судебная власть церкви распространялась на лица всѣхъ сословій [1]); дѣла союза семейственнаго во всей полнотѣ подлежали суду церкви. Церковь, со введеніемъ христіанства, взяла подъ свое завѣдываніе семью, ибо только этимъ путемъ могла она пересоздать языческое общество, гдѣ

---

[1]) Объ этомъ см. Неволина, *О пространствѣ церковнаго суда.*

семья была центромъ не только нравственной, но и религіозной жизни. Только побѣдивъ семью, она могла побѣдить язычество и языческую нравственность. Вслѣдствіе этого церковь распространила свое вліяніе на все, что было связано съ семейнымъ бытомъ языческаго міра. Способы заключенія брака, охраненіе святости брачнаго союза, дѣла между родителями и дѣтьми, мужемъ и женой, затѣмъ дѣла о наслѣдствѣ, духовныя завѣщанія, дѣла опеки и т. д., все это входило въ предѣлы церковнаго суда. Авторъ не касается этихъ вопросовъ. Его занимаютъ только дѣла лицъ, подчиненныхъ церкви во всѣхъ отношеніяхъ, и, главное, дѣла духовенства по вопросамъ имущественнымъ. Трудно сказать, почему онъ обратилъ вниманіе только на эти вопросы, если принимать терминъ подсудности и судебно-гражданской власти церкви во всемъ ихъ объемѣ. Авторъ, можетъ сказать, что онъ имѣлъ въ виду выяснить положеніе только лицъ *духовнаго сословія* къ свѣтскому суду. Но тогда, повторяемъ, ему слѣдовало взять не одну гражданскую подсудность, но и уголовную. Привилегированное положеніе *духовнаго сословія* въ государствѣ опредѣлялось не одною гражданскою его подсудностію. Автора, очевидно, занимаютъ болѣе всего *отношенія членовъ церкви къ государству со стороны ихъ имущественныхъ интересовъ.* Въ самомъ дѣлѣ, если мы разберемъ внимательно, по отношенію къ какимъ предметамъ авторъ намѣренъ прослѣдить пространство судебной власти церкви, легко будетъ убѣдиться, что онъ имѣетъ въ виду вопросы имущественные и главнымъ образомъ вопросъ о недвижимой собственности духовенства. Вслѣдствіе этого вопросъ о подсудности имѣетъ для него подчиненное значеніе, является средствомъ для выясненія болѣе важнаго вопроса. Съ какой бы стороны мы ни взяли вопросъ о подсудности — со стороны ли вопроса о судебной власти церкви, со стороны ли правъ духовенства какъ сословія, онъ является неразрѣшеннымъ въ книгѣ г. Горчакова. Его занимаетъ церковь со стороны ея имущественныхъ правъ.

Предметъ его объемистаго разсказа — имущественныя отношенія церкви. Зачѣмъ же было давать два названія одной и той же вещи? Еслибъ авторъ сказалъ, что, по его мнѣнію, на долю Монастырскаго приказа выпало разрѣшеніе вопроса объ отношеніи церкви къ государству по имуществу, всякій ясно бы понялъ цѣль его изслѣдованія. Теперь читателю приходится самому и не безъ труда открывать основную мысль.

Вслѣдствіе того, что вопросъ объ имущественныхъ отношеніяхъ духовенства занимаетъ главное мѣсто въ книгѣ, авторъ недостаточно разграничилъ вопросъ о томъ, какое мѣсто принадлежало церкви въ государствѣ по церковному праву, и какое мѣсто заняла она въ Рос-

сіи вслѣдствіе чисто-историческихъ условій. Это обстоятельство сильно отразилось на его изслѣдованіи о судебной власти церкви. Онъ прямо смѣшиваетъ судебную власть церкви, какъ она образовалась въ силу церковныхъ уставовъ, съ тою, которая развилась впослѣдствіи изъ вотчинныхъ правъ церкви. Онъ говоритъ о судѣ церкви надъ лицами, подчиненными ей по служебнымъ (то-есть, на основаніи уставовъ) и владѣльческимъ отношеніямъ. Все это вмѣстѣ составляло гражданскую подсудность духовенства. Правда, авторъ различаетъ два источника, изъ которыхъ развилась судебная власть церкви по уставамъ и по вотчинному праву. Но въ послѣдующемъ изложеніи это различіе исчезаетъ; двѣ причины приводятъ какъ будто къ одному и тому же явленію. Причинъ двѣ, явленіе одно. Между тѣмъ эти двѣ причины до такой степени различны, что онѣ не могли породить одно явленіе. Гражданская власть церкви, какъ религіознаго учрежденія, ничего не имѣла общаго съ ея вотчинными правами, и по очень простой причинѣ. Въ первомъ случаѣ права принадлежали *церкви*, на основаніи уставовъ, во второмъ—отдѣльнымъ церковнымъ установленіямъ, монастырямъ, соборамъ, митрополиту, и не какъ духовному лицу, а какъ частному владѣльцу, и не на основаніи каноновъ, а въ силу жалованныхъ граматъ. Въ первомъ случаѣ права принадлежали всѣмъ іерархамъ и въ одинаковой степени, во второмъ не всѣмъ (ибо были монастыри не имѣвшіе права суда) и не въ одинаковой степени, ибо объемъ судебно-вотчинныхъ правъ опредѣлялся жалованною граматой по усмотрѣнію государя. Для того, чтобы замѣтить эту разницу, автору слѣдовало внимательнѣе остановиться на церковныхъ уставахъ и разобрать ихъ подробнѣе, чѣмъ онъ это сдѣлалъ. Посмотримъ же, что говорятъ уставы. Авторъ начинаетъ съ древнѣйшихъ временъ, мы начнемъ съ нихъ же. По мнѣнію автора, гражданская подсудность духовенства въ древнее время состояла въ слѣдующемъ: монашествующіе, духовныя лица и состоящіе въ клирѣ судились не только въ церковныхъ, но и въ гражданскихъ дѣлахъ *между собою* предъ епископами; епископы подлежали суду митрополита (стр. 11—12). Это въ общихъ чертахъ вѣрно; мы не видимъ только, почему г. Горчаковъ ссылается на западно-русскую редакцію *Устава Ярослава*, подложность которой вполнѣ доказана [1]). Ему достаточно было сослаться на уставъ Св. Владиміра, гдѣ находится слѣдующее постановленіе: „а се люди церьковни, преданіи митрополиту по правиломъ: игуменъ, игуменья, попъ, діаконъ, попадья, діаконица, и дѣти ихъ, и кто въ клиросѣ, чернецъ, черница, проскурница, пономарь, лѣчець, прощенікъ, баба вдовица, задушный человѣкъ“ и т. д.

---

[1]) Неволинъ, тамъ же, стр. 311.

Уставы касаются только суда надъ церковными людьми, подлежащими суду митрополита по правиламъ церковныхъ уставовъ. Это единственныя лица, подсудность которыхъ опредѣляется не по предметамъ, а по лицамъ. Этихъ людей сравнительно было немного. Напротивъ, все значеніе церковнаго суда по уставамъ основано на томъ, что масса предметовъ предоставлена завѣдыванію духовныхъ властей Слѣдовательно, правила имѣли въ виду изъятія нѣкоторыхъ предметовъ изъ-подъ свѣтскаго суда въ видахъ усиленія нравственнаго вліянія церкви на общество и изъятіе церковныхъ людей отъ суда мірскаго, въ видахъ установленія привилегированнаго положенія церкви. Отсюда до особыхъ правъ церкви по имуществу еще далеко. Между тѣмъ, говоря о судебной дѣятельности Монастырскаго приказа, авторъ постоянно смѣшиваетъ или, лучше сказать, не раздѣляетъ эти два начала. Вслѣдствіе этого, читая его разсказъ о протестахъ духовенства противъ судебной власти приказа, нельзя понять, что̀ главнымъ образомъ огорчало духовенство — подчиненіе ли духовныхъ лицъ мірскому суду или подчиненіе этому суду монастырскихъ крестьянъ (см. стр. 83 и слѣд.). Духовенство, очевидно, стремилось составить въ государствѣ особую корпорацію, не только само по себѣ, но и съ своими вотчинами. Нѣкоторые епархіальные архіереи просили государя, „чтобы духовнаго чина людей, также монастырскихъ и архіепископскихъ крестьянъ воеводамъ, кромѣ архіерея, ни въ какихъ дѣлахъ не судить“ (стр. 89). Въ то время возможно было подобное смѣшеніе понятій, особенно въ виду достиженія разныхъ выгодъ. Но теперь и притомъ въ юридическомъ сочиненіи необходимо бы постоянно имѣть въ виду различіе между тѣмъ, что „повелѣваютъ божественныя правила“, и тѣмъ, чего эти божественныя правила не говорили, а говорили жалованныя граматы, продуктъ доброй воли государства. Благодаря этому смѣшенію, вопросъ о гражданской подсудности *духовенства*, по церковнымъ правиламъ, совершенно затемняетъ вопросъ о подсудности его крестьянъ и его самого по имущественнымъ отношеніямъ съ другими лицами. Никонъ восклицаетъ „безъ нашего архіерейскаго благословенія отъ св. церкви и монастырей животы и помѣстья отъемлютъ, и безъ архіерейскаго сбранія (избранія) епископы и архимандриты по ихъ волѣ поставляются, и по разсмотрѣнію ихъ посылаются, и насъ самихъ и весь преосвященный соборъ мірскіе люди судятъ, и называется тотъ судъ—Монастырскій приказъ. И которыхъ самихъ, отъ Св. Духа врученною намъ властію вяжемъ, тѣхъ увольняютъ, и ни во что нашу связь и проклятіе почитаютъ“ и т. д. Тутъ все: отнятіе помѣстья (конечно по суду) и вторженіе въ церковное управленіе, судъ надъ духовными и нарушеніе апостольскихъ заповѣдей! Въ глазахъ Никона, въ глазахъ части

духовенства, которое вслѣдъ за раздраженнымъ патріархомъ добивалось безмѣрныхъ привилегій, это одно и то же. Но автору не надо было упускать изъ вида имъ же установленнаго разграниченія между двумя источниками судебной власти церкви. Это разграниченіе послужило бы ему руководящею нитью въ этомъ жаркомъ спорѣ духовенства съ свѣтскою властью, гдѣ, конечно, спорившіе не старались ни о точности выраженій, ни объ опредѣленности понятій. Упустивъ изъ виду это разграниченіе и излишне увлекаясь „объективностью" изложенія, авторъ посвящаетъ девять десятыхъ разсказа на изложеніе этихъ споровъ о церковныхъ правилахъ, подлѣ которыхъ мелькомъ проходятъ другія права духовенства, основанныя на совершенно иныхъ началахъ, вслѣдствіе чего предписанія церковнаго права сливаются съ вотчинными правами церкви, какъ въ писаніяхъ патріарха Никона.

При смѣшеніи понятій невозможны вѣрное изложеніе и оцѣнка фактовъ, относящихся къ вопросу, который такъ или иначе составляетъ главный предметъ изслѣдованія автора,— къ вопросу объ имущественныхъ отношеніяхъ духовенства. Послѣдуемъ за нимъ въ эту сферу и посмотримъ, на сколько здѣсь разграничены юридическія понятія. Хотя понятія о гражданской подсудности духовенства и вопросъ о его недвижимыхъ имуществахъ сливаются въ изслѣдованіи автора въ одинъ вопросъ, но, очевидно, они составляютъ два различные предмета. Духовенство могло сохранить исключительную подсудность (forum exemptum) и потерять свои вотчины, и наоборотъ. Обладаніе вотчинами ничего не прибавляло само по себѣ къ исключительнымъ правамъ духовенства по подсудности, ни вообще къ привелигированному положенію его въ государствѣ. Государство легко могло подчинить церковь свѣтскому суду по гражданскимъ дѣламъ, не отбирая церковныхъ вотчинъ. Послѣднія не составляли никакого препятствія для развитія государственной власти. Авторъ въ началѣ книги самъ раздѣляетъ эти два вопроса (стр. 6). Но впослѣдствіи они сливаются у него въ одно цѣлое, въ силу одного обстоятельства, на которое мы не можемъ не обратить вниманія. Судебная власть церкви по дѣламъ гражданскимъ, говоритъ онъ, распространялась, во первыхъ, на лицъ, подлежавшихъ ея суду по указанію уставовъ, и во вторыхъ, на лицъ, подчиненныхъ ей, въ силу ея вотчинныхъ правъ. „Въ древней Руси, говоритъ авторъ (стр. 15), установилось юридическое положеніе: судомъ и данью тянути по землѣ и по водѣ, то-есть, кто владѣетъ землею населенною, тотъ и судитъ, и исправляетъ государственныя повинности и подати... Это правовое положеніе получило всю свою силу въ древней Руси для властей и учрежденій церковныхъ по отношенію къ ихъ владѣніямъ. Оно-то и внесло въ

гражданско-правовую жизнь русскаго народа, государства и церкви характеристическія особенности въ исторіи русскаго права".

Если бы подобное явленіе существовало въ Россіи, то оно не внесло бы въ русскую жизнь никакихъ *характеристическихъ* особенностей. Автору стоило вспомнить, на какихъ началахъ держалось феодальное государство, чтобы убѣдиться, что оно имѣло какъ разъ тѣ же характеристическія особенности. Но дѣло въ томъ, что въ *древней* Россіи, до окончательнаго установленія крѣпостнаго права, *никогда* не было ничего подобнаго. Г. Горчаковъ совершенно превратно понимаетъ выраженіе: „судомъ и данью тянуть по землѣ и водѣ". Ему слѣдовало разрѣшить себѣ вопросъ: кто и къ кому тянулъ судомъ и данью? Для разрѣшенія этого вопроса ему не нужно было пускаться въ длинныя изслѣдованія; стоило только уяснить имъ же приведенное мѣсто изъ договорныхъ граматъ. Это мѣсто гласитъ: „А которыхъ бояръ и слугъ села, а имутъ жити въ вашей отчинѣ, взяти вы на нихъ дань и судъ, какъ и на своихъ". Единственный смыслъ этихъ словъ заключается въ томъ, что бояре и слуги, имѣющіе село въ какомъ либо удѣлѣ и живущіе въ немъ, тянутъ судомъ и данью къ удѣльному князю. Слѣдовательно, *всѣ лица*, а не только жившія на чужой землѣ, тянули судомъ и данью къ князю по своимъ землямъ и водамъ. Въ Россіи это означало одно изъ самыхъ простыхъ началъ древняго судопроизводства, то-есть, что *подсудность опредѣлялась мѣстомъ жительства* и мѣстомъ нахожденія недвижимаго имущества. Это дѣйствительно самое древнее начало нашего судопроизводства. Впослѣдствіи развились другія начала—подсудность по лицамъ, по предметамъ и т. д. Второе начало (по лицамъ) дошло до полнаго своего развитія уже съ окончательнымъ образованіемъ сословій; въ древности же, когда земскій строй еще не былъ разбитъ сословными учрежденіями, подсудность и финансовыя обязанности опредѣлялись мѣстомъ жительства. Всѣ лица, жившія въ извѣстномъ мѣстѣ, *обязаны* были тянуть судомъ и данью къ извѣстному административному центру, къ которому они были приписаны. Изъ этого можно заключить, что приводимое авторомъ выраженіе имѣетъ въ виду обязанности народонаселенія по отношенію къ государству, а не по отношенію къ частнымъ лицамъ. Авторъ же, увлекаясь мнѣніемъ г. Чичерина (на котораго онъ и ссылается), объясняетъ этотъ фактъ въ смыслѣ вотчиннаго порядка, преобладавшаго въ древней Россіи. „Вообще судъ и дань, говоритъ онъ (стр. 15, прим. 2), были знакомъ принадлежности кому-либо извѣстной земли—это было лежащее на ней вотчинное право". Мы никогда не слыхали, чтобы въ древней Россіи судъ и дань были органически связаны съ фактомъ землевладѣнія. Если бы такая связь существовала, то какимъ же обра-

зомъ у насъ не утвердился феодализмъ? Почему въ древней Россіи не было крѣпостного права, и установилось оно уже впослѣдствіи, не какъ частное, а какъ государственное учрежденіе, и укрѣпилось окончательно только въ XVIII вѣкѣ? Авторъ говоритъ, что „владѣлецъ *населенныхъ земель* считался естественнымъ господиномъ и судьей для своихъ слугъ и лицъ, жившихъ на его владѣніяхъ". Мы рѣшительно не знаемъ въ древней Россіи *населенныхъ* земель, въ позднѣйшемъ смыслѣ этого выраженія. Въ древности были просто *земли*, на которыхъ жили *вольные* люди, и жили до тѣхъ поръ, пока имъ это нравилось. Пока крестьянинъ не терялъ своей личной свободы, онъ могъ оставаться во владѣніи боярина или уйти куда ему угодно. Въ качествѣ вольнаго человѣка онъ никогда не терялъ своей связи съ государственною властью, платилъ ей дань, тянулъ къ ней судомъ и т. д. Еслибъ авторъ принялъ во вниманіе, кромѣ изслѣдованій г. Чичерина, еще превосходные труды г. Бѣляева, онъ никогда не навязалъ бы древней Россіи такого юридическаго „положенія". Это „положеніе" относилось столько же къ крестьянамъ, сколько и къ боярамъ и къ духовнымъ.

Но разъ положеніе высказано, надо выводить изъ него послѣдствія. Авторъ, очевидно,—поставленъ былъ въ большое затрудненіе. Съ одной стороны, онъ стремится логически провести чрезъ всю свою книгу принципъ, что „въ древней Россіи были два основныя начала судебно-гражданскихъ правъ церковныхъ властей и учрежденій: церковно-служебное и владѣльческое" (стр. 21). Съ другой — ему приходится имѣть дѣло съ фактами, прямо противорѣчащими второму изъ этихъ „основныхъ началъ". Какъ добросовѣстный историкъ, онъ не счелъ себя въ правѣ ихъ скрыть.

Логическое проведеніе „двухъ началъ" привело его къ невѣрной оцѣнкѣ почти всѣхъ фактовъ, устанавливавшихъ отношеніе церкви къ государству. Первымъ и необходимымъ послѣдствіемъ предположенія, что судебная власть духовенства была частью основана на его владѣльческихъ правахъ, было другое предположеніе, что государству, стремившемуся собрать въ свои руки судебную власть, необходимо было поколебать вотчинныя права церкви. Другими слогими словами, что для уничтоженія правъ владѣльческаго суда, государству нужно было уничтожить владѣльческія права церкви. „Церковныя власти и учрежденія, говоритъ авторъ (стр. 25), получили судебно-гражданскія права по началамъ—церковно-служебному и владѣльческому, усиленныя съ теченіемъ времени разными привилегіями... Между тѣмъ государство, съ развитіемъ силъ и жизни,... устремилось къ собиранію своихъ правъ и своей власти". Въ этомъ стремленіи оно старается ограничить права духовенства на пріобрѣте-

ніе недвижимыхъ имуществъ, послѣ оно хочетъ даже отнять у духовенства его вотчины. Іоаннъ III „надѣялся закрѣпить собираемую около Москвы Русь отчужденіемъ монастырскихъ земель и присоединеніемъ ихъ къ княжескимъ владѣніямъ". Встрѣтивъ противодѣйствіе своимъ намѣреніямъ, онъ постарался по крайней мѣрѣ сосредоточить монастырскія вотчины въ непосредственномъ вѣдѣніи московскаго государя. Онъ самъ и его преемники старались подчинить духовенство и его вотчины непосредственно московскому управленію и для этого пользовались стремленіями самого духовенства, искавшаго въ судѣ московскаго государя средства избавиться отъ гнета областныхъ правителей и епархіальнаго начальства (стр. 29 и слѣд.). Но всѣ эти дѣйствія московскаго правительства были только прологомъ къ окончательному осуществленію его завѣтной мечты — къ конфискаціи церковныхъ имуществъ. Оно издавна стремилось поколебать начало частной собственности на другихъ владѣльческихъ земляхъ. Начала помѣстнаго владѣнія дали ему средство подчинить своимъ видамъ служилое сословіе (стр. 104—105). „Помѣщичьи земли признавали надъ собой полную власть государства. Но земли и крестьяне церковныхъ учрежденій не были уравнены съ дворцовыми и помѣщичьими во всѣхъ отношеніяхъ къ государству" (стр. 106). Уравнять ихъ было задачей Монастырскаго приказа временъ Петра Великаго, хотя и прежде были нѣкоторыя къ тому стремленія. Вслѣдствіе этого, исторія Монастырскаго приказа представляетъ двѣ эпохи, хотя онѣ характеризуются однимъ главнымъ стремленіемъ государства—уничтожить привилегированное положеніе церкви. Въ первую эпоху государство не имѣло еще средствъ отнять у духовенства земли, а потому желало, *по крайней мѣрѣ*, подчинить духовенство своему суду. Во вторую эпоху оно прямо пошло къ конфискаціи его имуществъ.

Трудно согласиться съ авторомъ въ этомъ отношеніи. Уничтоженіе судебно-гражданской власти церкви, по его мнѣнію, было прологомъ къ конфискаціи ея имуществъ, которою окончательно закрѣпилось подчиненіе церкви государству. Непонятно, почему по отношенію къ помѣстнымъ землямъ государство дѣйствовало иначе. Помѣстья, какъ говоритъ самъ авторъ, признавали надъ собой полную власть государства. Между тѣмъ государство сочло возможнымъ въ XVII же вѣкѣ усилить судебную власть помѣщиковъ надъ крестьянами. Прежде судебная власть вотчинника не была связана съ фактомъ землевладѣнія, а устанавливалась жалованною граматой. Послѣ учрежденія крѣпостного права судебная власть помѣщика надъ крестьянами въ дѣлахъ гражданскихъ развивалась все болѣе и болѣе, и государство не считало этого нарушеніемъ своихъ правъ. Почему же оно должно было иначе дѣйствовать по отношенію къ духовенству? По-

чему духовныя вотчины стѣсняли верховныя права государства? Можно подумать, что мы присутствуемъ при борьбѣ французскихъ королей съ феодальными порядками.

Дѣло въ томъ, что уничтоженіе исключительной подсудности духовенства не имѣло *ничего* общаго съ конфискаціей его имуществъ, какъ и самая его подсудность не зависѣла отъ его вотчинныхъ правъ. Духовенство не было феодальною корпораціей, противополагавшею государственной власти свои вотчинныя права. Поэтому верховная власть государства подчинила себѣ и духовенство, и его вотчины задолго до времени ихъ конфискаціи, насколько это было нужно для государственнаго порядка.

Духовенство имѣло право вотчиннаго суда не въ силу своихъ вотчинныхъ правъ, а въ силу жалованныхъ граматъ, дававшихся государствомъ, и которыми къ вотчиннымъ правамъ присоединялось *еще и* право суда. Притомъ онѣ давались не всему духовенству, не церкви, а отдѣльнымъ лицамъ, физическимъ и юридическимъ, и не только духовнымъ, но и инымъ. Онѣ освобождали пожалованное лицо не отъ государственнаго суда вообще, а только отъ суда первой инстанціи, то-есть, отъ суда мѣстныхъ правителей, намѣстниковъ и волостелей, но всегда подчиняли ихъ суду высшихъ государственныхъ инстанцій. Первоначально этою высшею инстанціей былъ судъ великаго князя или его введеннаго боярина. Это выражалось въ граматѣ такимъ образомъ: „а кому будетъ искати чего (на такомъ-то), ино сужу азъ самъ князь великій, или бояринъ мой введенный". Впослѣдствіи, съ развитіемъ московскаго государства. этихъ инстанцій было двѣ—московскіе приказы и боярская дума. Жалованныя граматы не были уступкой вотчиннымъ правамъ владѣльцевъ, а средствомъ ограничить власть намѣстниковъ и волостей, несостоятельность которыхъ чувствовалась уже давно. Это подтверждается тѣмъ, что когда при Іоаннѣ IV судъ былъ предоставленъ выборнымъ судьямъ, не встрѣчается уже такихъ ограниченій относительно земскаго суда. Земскіе выборные судьи судили лицъ всѣхъ сословій, въ томъ числѣ и духовныхъ. Напримѣръ, въ 1571 г. двинскіе выборные судьи разбирали дѣло о землѣ между двумя крестьянами и Николаевскимъ Корельскимъ монастыремъ [1]). Но этотъ судъ касался только тяжбъ между духовными и посторонними лицами. Споры духовныхъ между собой разбирались епархіальнымъ начальствомъ, что также было невыгодно монастырямъ. Поэтому государи нерѣдко освобождали ихъ отъ суда архіерейскаго и подчиняли ихъ въ дѣлахъ гражданскихъ—своему, а въ духовныхъ—митрополичьему суду

---

[1]) А. Ю. № 23.

(стр. 39). Авторъ не только признаетъ эти факты, но и со свойственною ему добросовѣстностію изслѣдуетъ ихъ подробно. Но вслѣдствіе ложной исходной точки, всѣ эти жалованныя грамоты являются у него не льготой, не средствомъ ограничить власть областныхъ судовъ, какъ это было на самомъ дѣлѣ, а средствомъ постепенно подчинять духовенство суду государства, что должно было кончиться конфискаціей монастырскихъ имуществъ! Онъ самъ признаетъ, что жалованныя граматы освобождали монастыри не только отъ суда намѣстниковъ, но и епископовъ. Другими словами, онѣ освобождали *вообще отъ областного суда*, какого бы рода этотъ судъ ни былъ, духовный или свѣтскій. Этотъ фактъ доказываетъ, что судебная власть церкви по гражданскимъ дѣламъ не была особенно дорога самому духовенству. Вѣроятно, въ самихъ условіяхъ духовно-гражданскаго процесса заключалась причина того, что духовенство усердно искало суда у свѣтской власти. Авторъ не прослѣдилъ этихъ условій съ достаточною полнотой, а потому и эта важная сторона отношеній духовнаго суда къ свѣтскому осталась неразъясненною. На это обстоятельство справедливо указалъ автору на его магистерскомъ диспутѣ профессоръ Андреевскій.

Такъ какъ право суда давалось монастырямъ государствомъ, а не было связано съ ихъ вотчинными правами, то владѣльческій судъ былъ льготой столько же и для владѣльца, сколько и для крестьянъ, жившихъ на его землѣ. Жалованныя граматы освобождали отъ суда далеко не въ одинаковой степени, все зависѣло отъ усмотрѣнія государя. Вслѣдствіе этого, немногія вотчины получали право полной собственной юрисдикціи, а до нѣкоторой степени всѣ тянули судомъ по землѣ и водѣ къ правительственному лицу.

И не только судомъ, но и данью. Жалованныя граматы освобождали вотчины и крестьянъ, жившихъ на владѣльческихъ земляхъ, отъ разныхъ земскихъ повинностей. Но полнаго освобожденія отъ податей мы нигдѣ не встрѣчаемъ. Рядомъ съ черными сохами, то-есть, сохами тяглыми по преимуществу, существуютъ бѣлыя сохи, которыя обязаны были участвовать въ разныхъ государственныхъ повинностяхъ денежныхъ и натуральныхъ. Иногда онѣ составляли особую волость, иногда тянули къ какой-нибудь черной волости. Поэтому монастырскія вотчины подчинялись разнымъ приказамъ, вѣдавшимъ финансовое управленіе тогдашняго государства.

Главное мѣсто между этими приказами занималъ приказъ Большаго Дворца, но онъ далеко не былъ единственнымъ. Въ древней Россіи судъ принадлежалъ обыкновенно тѣмъ приказамъ, кои вѣдали мѣстность въ финансовомъ отношеніи. Судилъ тотъ, кто управлялъ. Такъ какъ главная часть доходовъ съ монастырскихъ вотчинъ по-

лучалась въ приказѣ Большаго Дворца, то онъ же являлся и высшею судебною инстанціей по отношенію къ духовенству и монастырскимъ вотчинамъ. Между тѣмъ и другіе приказы имѣли подобныя права. Таковы были *чети*, или областные приказы, которымъ нерѣдко подчинялось монастырское управленіе. Въ Актахъ Историческихъ находится масса жалованныхъ и другихъ грамать, доказывающихъ, что духовенство судилось въ четвертяхъ, и что имъ поручено было завѣдыванiе монастырскихъ вотчинъ въ финансовомъ отношеніи. Г. Горчаковъ вовсе не обратилъ вниманія на это обстоятельство, которое доказало бы ему, что вотчинныя права духовенства нисколько не стѣсняли государственной власти, и что духовенство давно привыкло къ свѣтскому суду и управленію и даже добивалось его.

Не принявъ во вниманіе этого обстоятельства, авторъ останавливается главнымъ образомъ на приказѣ Большаго Дворца, между тѣмъ какъ отношеніе этого приказа къ четвертямъ разъяснило бы ему нѣсколько темныхъ сторонъ нашей администраціи. Подсудность монастырей приказамъ, управлявшимъ извѣстною областью, была главнымъ образомъ развита въ эпоху преобладанія древнихъ началъ судопроизводства, слѣдовательно, и древнѣйшаго начала подсудности по мѣсту жительства. Юрисдикція приказа Большаго Дворца развилась уже впослѣдствіи, когда это древнее начало постепенно уступило мѣсто другому—сословному. Московское государство постепенно расписывало землю и людей по разнымъ тягламъ и сообразно этимъ тягламъ организовало разные *чины* и классы. Установленіе крѣпостного права, выдѣленіе городского класса изъ общей массы народонаселенія, образованіе тяглаго служилаго сословія разрушили прежнее земское единство и уничтожили значеніе прежняго земскаго начала—тянуть судомъ и данью по землѣ и водѣ. Мало по малу всѣ наличныя силы общества, земли, люди и промыслы, получили спеціальное назначеніе и особое управленіе. Дворянство имѣло Разрядъ, Помѣстный приказъ; городскіе обыватели, прежде подчиненные разнымъ приказамъ, постепенно поручены двумъ и, наконецъ, при Петрѣ Великомъ получили бурмистерскую палату. Монастырскіе крестьяне, выдѣлившись изъ массы остальныхъ, поручены приказу Большаго Дворца.

Итакъ, юрисдикція этого приказа сложилась двоякимъ путемъ. Первоначально она удовлетворяла потребностямъ ограниченія власти намѣстниковъ, волостелей и епархіальнаго начальства. Въ то время, при неразвитости еще у насъ сословнаго начала, приказъ Большаго Дворца раздѣлялъ эту дѣятельность съ областными приказами. Сначала духовенство добивалось только одного, освобожденія отъ суда областного и возможности судиться въ Москвѣ. Затѣмъ, при посте-

пенномъ образованіи сословій, приказъ Большого Дворца способствовалъ образованію особой подсудности духовенства и монастырскихъ крестьянъ, причемъ, конечно, по отношенію къ духовенству юрисдикція Большого Дворца не имѣла того значенія, какъ для монастырскихъ крестьянъ. Для духовенства судъ Большого Дворца былъ до нѣкоторой степени льготой, хотя впослѣдствіи удовлетворялъ потребностямъ сословнаго суда. Но духовенство не было тяглымъ сословіемъ, подобно монастырскимъ крестьянамъ. Послѣдніе подлежали суду приказа наравнѣ съ крестьянами дворцовыми, съ посадскими нѣкоторыхъ городовъ. Они судились здѣсь потому, что ихъ тягло вѣдалось этимъ приказомъ. Въ чемъ же состояло тяглое значеніе монастырскихъ крестьянъ для государства? Они составляли нѣчто среднее между дворцовыми, черными и помѣщичьими крестьянами. Первые два разряда тянули болѣе или менѣе государственное тягло; помѣщичьи крестьяне получили спеціальное назначеніе—обезпечить службу дворянства своимъ трудомъ. Они служили государству, такъ сказать, косвенно, посредствомъ дворянской службы. Сами же по себѣ они были предназначены для удовлетворенія частныхъ потребностей дворянскаго сословія, чтобъ „ему было съ чего государеву службу служить". Монастырскіе крестьяне, со введеніемъ крѣпостного права, также были приписаны къ своему тяглу. Тягло это имѣло цѣлью удовлетворять церковнымъ потребностямъ, обезпечивать *церковное строеніе*. Понятно, почему они не могли получить значеніе частной собственности, какое получили впослѣдствіи помѣщичьи крестьяне. По отношенію къ монастырскимъ крестьянамъ введеніе крѣпостного права имѣло другія послѣдствія, чѣмъ по отношенію къ помѣщичьимъ. Во время свободы крестьянъ отношенія ихъ къ разнымъ видамъ владѣльцевъ имѣли совершенно частный характеръ, будь это дворянинъ или монастырь. Съ закрѣпощеніемъ крестьянъ положеніе ихъ опредѣлялось ихъ *тягломъ*. Тягло, возложенное на помѣщичьихъ крестьянъ, постепенно превратило ихъ въ частную собственность владѣльцевъ. Напротивъ, тягло крестьянъ монастырскихъ устроилось въ виду не частныхъ, а высшихъ общественныхъ, почти государственныхъ потребностей. Содержаніе церкви и удовлетвореніе потребностямъ церковнаго строенія лежали на ихъ обязанности. Поэтому управленіе церковными вотчинами не могло быть устроено на началахъ частнаго хозяйства. Вмѣшательство и контроль государственной власти дѣлались съ каждымъ годомъ все сильнѣе. Новое значеніе монастырскихъ и церковныхъ крестьянъ сильно видоизмѣнило и значеніе земель, на которыхъ они сидѣли. Во время свободы крестьянъ земли эти составляли полную собственность церкви; съ закрѣпленіемъ крестьянъ, характеръ возложеннаго

на нихъ тягла открылъ государственной власти возможность подчинить ихъ своему контролю. Итакъ, полная самостоятельность духовенства относительно его недвижимыхъ имуществъ относится къ тому времени, когда оно владѣло землями безъ крестьянъ. Но оно было самостоятельно по частному, а не по государственному праву, съ его вотчинными правами не соединялось право суда и дани. Поэтому оно нисколько не стѣсняло развитіе государственной власти, которая усилила свой контроль надъ администраціей монастырскихъ имуществъ, именно съ образованіемъ класса монастырскихъ крестьянъ.

Изъ всѣхъ этихъ сложныхъ вопросовъ составилась впослѣдствіи сфера вѣдомства приказа Большого Дворца. Предметы этого вѣдомства довольно подробно указаны авторомъ. Но ни одинъ изъ указанныхъ выше вопросовъ не разъясненъ имъ. Онъ указываетъ, что Большой Дворецъ имѣлъ большое значеніе для финансоваго управленія церковными вотчинами (стр. 41 и слѣд.). Напримѣръ, онъ говоритъ, что „въ приказѣ Дворца производились распоряженія относительно описей владѣній и имуществъ церковныхъ учрежденій, принималась отчетность въ употребленіи монастырскихъ расходовъ, имѣлся высшій контроль надъ церковными имуществами" и т. д. Но гдѣ были границы этого контроля? Долженъ ли былъ надзоръ государства кончиться отчужденіемъ церковныхъ имуществъ? Если исходить изъ одной идеи противоположенія вотчинныхъ правъ духовенства верховнымъ правамъ государства, никакъ нельзя дойти до этой необходимости. Факты, приводимые авторомъ, не имѣютъ никакого значенія для этой цѣли. Онъ указываетъ главнымъ образомъ на двѣ мѣры правительства. Во первыхъ, на запрещеніе монастырямъ пріобрѣтать вновь земли безъ доклада государю; во вторыхъ, на то, что нѣкоторыя окологородныя слободы, принадлежавшія духовенству, были у него отняты. Первая мѣра правительства явилась еще въ XVI вѣкѣ и была вызвана не стремленіемъ ограничить права монастырей, а желаніемъ стѣснить права служилаго сословія. Съ закрѣпленіемъ дворянства и съ развитіемъ помѣстной системы, правительство постоянно стремилось сосредоточить поземельную собственность въ рукахъ служилаго сословія, которое должно было отбывать за нее службу. Вслѣдствіе этого, право его продавать и отчуждать свои земли въ постороннія руки, то-есть лицамъ неслужилымъ, было ограничено, а затѣмъ вовсе уничтожено. Ограниченіе это коснулось не только монастырей и духовенства, но и другихъ сословій, и даже послѣднихъ больше, чѣмъ первыхъ. Крестьяне и посадскіе, напримѣръ, въ XVII вѣкѣ вовсе лишились права пріобрѣтать поземельную собственность. Землевладѣльцемъ могъ быть

только служилый человѣкъ. Это высказывается еще въ XVI вѣкѣ Одинъ изъ дополнительныхъ указовъ къ *Судебнику* запрещаетъ служилымъ людямъ завѣщать свои вотчины монастырямъ, „чтобы земля изъ службы не выходила“. На этомъ же основаніи вотчины, принятыя монастырями и съ разрѣшенія государя, могли быть выкупаемы родственниками умершаго. Но само государство оставляло за собой право жаловать монастырямъ земли, тѣмъ болѣе, что въ то время земельное владѣніе было единственнымъ средствомъ обезпечить содержаніе монастыря. Этимъ объясняется то странное, повидимому, противорѣчіе, что князья разрушали одной рукой то, что создавали другой. Если смотрѣть на дѣло съ одной монастырской точки зрѣнія — противорѣчіе есть; если разбирать вопросъ въ связи съ исторіей поземельной собственности и сословій вообще—его вовсе нѣтъ. Съ другой стороны, не подлежитъ сомнѣнію, что правительство издавна стремилось отобрать церковныя имущества. Іоаннъ III хотѣлъ разомъ покончить это дѣло. Онъ потерпѣлъ неудачу, но съ этого государя начинается рядъ мѣръ, ограничивавшихъ права духовенства, что́ повело, наконецъ, къ полной ихъ конфискаціи. Но изъ какихъ началъ выходила политика Московскаго государства? Нигдѣ не встрѣчается указаній на то, чтобы государство смотрѣло на отчужденіе церковныхъ имуществъ какъ на средство укрѣпить государственную власть, что́бы вотчинныя права духовенства стѣсняли въ чемъ-нибудь права верховной власти. Напротивъ, изъ дошедшихъ до насъ указаній видно, что правительство руководилось *единственно* двумя мотивами. На первомъ планѣ стояло побужденіе нравственное. Чрезмѣрное богатство духовенства породило въ немъ, особенно въ монастыряхъ, роскошь и другія явленія, несогласныя съ идеей духовнаго званія. Поэтому правительство постоянно стремилось возстановить добрые нравы въ духовенствѣ и лучшимъ средствомъ къ этому считало ограниченіе его имущественныхъ правъ. Далѣе оно руководствовалось финансовыми и политическими соображеніями. Оно стремилось сосредоточить земли и промыслы въ такихъ рукахъ, чтобъ ихъ можно было подчинить настоящему государственному тяглу. Напримѣръ, оно хотѣло, чтобы земли были сосредоточены на помѣстномъ правѣ въ рукахъ служилаго сословія, отбывавшаго военную службу. Оба эти мотива лучше всего выражены соборнымъ приговоромъ 1581 г.: „...да церкви Божіи и священныя мѣста безъ мятежа будутъ, а воинскій чинъ на брань противъ враговъ креста Христова ополчается крѣпцы...“. То же самое должно сказать и о другой мѣрѣ правительства, о конфискаціи нѣкоторыхъ окологородныхъ слободъ. Она представляетъ полную аналогію съ узаконеніями относительно вотчинъ. Тамъ правительство дѣйствовало въ видахъ организаціи

служилаго сословія. Здѣсь оно стремилось собрать въ одно цѣлое классъ городскихъ обывателей. Въ началѣ XVII вѣка классъ этотъ былъ въ плохомъ состояніи. Онъ былъ обремененъ разными повинностями; со введеніемъ крѣпостного права онъ, да небольшое число черныхъ и дворцовыхъ волостей были единственнымъ классомъ тяглыхъ людей, оставшихся въ непосредственномъ распоряженіи государства, которое, поэтому, было озабочено правильнымъ его устройствомъ. Но многія причины мѣшали его намѣреніямъ. Посадскіе люди были обременены повинностями; отбывать же ихъ они почти не были въ состояніи. Смутное время разорило ихъ; множество посадскихъ разбѣжалось, пошло въ закладчики въ монастыри, къ сильнымъ людямъ, боярамъ, дворянамъ и т. д. Кромѣ того, духовенство и сильные люди захватывали городскія земли, строили на нихъ слободы. Жители этихъ слободъ производили въ городѣ торговлю и не несли никакихъ повинностей, такъ что ихъ конкуренція была разорительна для тяглыхъ посадскихъ людей. Сами посадскіе бѣжали изъ города и селились въ этихъ слободахъ, чтобы торговать, не неся никакихъ повинностей. Наконецъ, „отбывая отъ тягла", они продавали и отчуждали свои дворы, лавки, варницы бѣломѣстцамъ, которые производили въ нихъ торговлю, не неся никакой службы, въ подрывъ прочимъ тяглецамъ. Вслѣдствіе этого, городская община состояла изъ небольшого числа тяглыхъ дворовъ, разоренныхъ, подавленныхъ неравною конкуренціей, и владѣльцы ихъ грозили разойтись изъ города подобно другимъ бѣглымъ. Правительству, поэтому, необходимо было: a) возвратить городу его земли; b) возвратить бѣглыхъ посадскихъ на ихъ дворы; c) запретить торговлю лицамъ, не несшимъ податей; d) запретить продажу тяглыхъ дворовъ нетяглымъ людямъ. Всѣ эти цѣли объяснялись одною общею цѣлью—собрать и организовать тяглое сословіе городскихъ обывателей, и вызвали рядъ мѣръ, касавшихся не только духовныхъ установленій, но и другихъ сильныхъ людей и ихъ крестьянъ. Но всѣ эти мѣры не имѣли въ виду борьбы государственной власти съ вотчинными правами духовенства (См. всю III главу).

Итакъ, правительство давно уже успѣло сосредоточить въ Москвѣ судъ надъ духовенствомъ и его крестьянами и высшую администрацію церковныхъ имуществъ, *насколько это нужно было для государственныхъ цѣлей*. Но эти мѣры не имѣли ничего общаго съ конфискаціей духовныхъ имуществъ, которою, будто бы, долженъ былъ заняться Монастырскій приказъ. Авторъ, правда, не употребляетъ выраженія „конфискація". Онъ говоритъ объ „отчужденіи церковныхъ вотчинъ изъ-подъ власти церкви для передачи ихъ государству". Въ сущности это одно и то же. Но власть государства надъ церковными

вотчинами уже до учрежденія Монастырскаго приказа была довольно велика. Учрежденіе Монастырскаго приказа не внесло ничего новаго въ отношенія государства къ церкви, онъ не дѣлалъ ничего, чего бы до него не дѣлалъ приказъ Большого Дворца.

Авторъ въ учрежденіи Монастырскаго приказа видитъ торжество идеи государственнаго единства надъ привилегіями прежняго времени, интересовъ государственныхъ надъ частными (стр. 64). Мы видѣли выше, что „частныя права“ нисколько не мѣшали развитію государственнаго единства, особенно со стороны церкви, которая была однимъ изъ могущественныхъ средствъ государственнаго единства, работала надъ нимъ столько же, сколько и государственная власть. Судъ въ высшихъ инстанціяхъ всегда принадлежитъ государству, особенно судъ государевъ былъ высшею аппеляціонною инстанціей. Не только судъ духовныхъ властей по гражданскимъ дѣламъ, но и судъ самого патріарха не исключалъ государственнаго суда, за немногими временными исключеніями [1]). Въ случаѣ жалобы на притѣсненія, монастырскіе крестьяне обращались къ царскому управленію [2]). Слѣдовательно, вопросъ объ отношеніяхъ духовной и свѣтской власти имѣлъ значеніе только въ подчиненныхъ инстанціяхъ. Здѣсь же видимъ и то разнообразіе судебныхъ инстанцій, которое такъ поражаетъ автора (стр. 52 и слѣд.). Особенно велико было это разнообразіе относительно монастырей и монастырскихъ вотчинъ. „Монастыри и монастырскія вотчины, разсѣянные по всѣмъ концамъ Россіи, представляли еще болѣе разнообразія, такъ сказать, смѣшанности въ судно-гражданской подчиненности, чѣмъ патріаршая и епархіальная области. Иные монастыри съ своими вотчинами состояли подъ непосредственною гражданскою подсудностью самого государя или приказа Большого Дворца; другіе зависѣли отъ патріарха; третьи отъ епархіальныхъ архіереевъ; четвертые отъ другихъ монастырей; пятые подлежали общимъ областнымъ государственнымъ судамъ“. Здѣсь должно замѣтить, что̀ судъ самого государя былъ высшею для всѣхъ этихъ судовъ инстанціей; его не отрицало никогда наше духовенство, даже во времена особенной его силы, напримѣръ, во время Стоглаваго собора. Затѣмъ судъ патріарха въ патріаршей области не былъ уничтоженъ Монастырскимъ приказомъ. Все, что̀ онъ могъ сдѣлать— это внести больше опредѣленности въ подчиненные суды. Принципъ главенства государственнаго суда твердо опредѣлился задолго до учрежденія приказа. Что̀ же вызвало его появленіе? Что̀ новаго внесъ онъ въ государственное устройство?

---

[1]) Г. Дмитріевъ, *Исторія судебныхъ инстанцій*, стр. 329. „Жалобы на патріаршіе приказы приносились въ царскую думу“. *Улож.* гл. XII, 2.

[2]) Тамъ же, стр. 333.

На первый вопросъ авторъ отвѣчаетъ слѣдующимъ образомъ: „Около половины XVII вѣка созрѣла въ государствѣ мысль, чтобы Московскаго государства всякихъ чиновъ людемъ отъ большого и до меньшаго чину судъ и расправа во всякихъ дѣлѣхъ всѣмъ были равно. Съ этою мыслію не могли ладить судебныя привилегіи церковныхъ учрежденій" (стр. 65). Этой потребности, сознанной всѣми сословіями, должно было удовлетворить *Уложеніе*. „Въ немъ ясно обнаруживается сознаніе необходимости единаго цѣльнаго государственнаго законодательства для всея Россіи, *не для цѣлей отдѣльныхъ лицъ или сословій*, но для пользы и блага Московскаго государства и всего Россійскаго царства" (стр. 67). Можно подумать, что Алексѣй Михайловичъ дѣйствовалъ среди феодальныхъ сословій, которыя, наконецъ, ему удалось сломить съ помощію единаго для всѣхъ государственнаго кодекса. Но врядъ ли это было такъ. Сословія наши были произведеніемъ самого государства, которое организовало ихъ въ виду разныхъ государственныхъ тяголъ, организовало ихъ медленно, съ большими усиліями, съ помощію разныхъ репрессивныхъ мѣръ, закрѣпленія, ограниченія правъ собственности и т. д. И вдругъ *Уложеніе* уничтожаетъ работу цѣлыхъ поколѣній! Напротивъ, *Уложеніе* докончило образованіе сословій; главы VII, XVI, XVII, XIX и другія служатъ тому яснымъ доказательствомъ. Въ *Уложеніи ясно* проглядываетъ мысль дать каждому сословію особое управленіе и особый судъ. Обособленіе сословій продолжается и послѣ *Уложенія*, проходитъ чрезъ все XVII и XVIII столѣтія. *Уложеніе* только закрѣпило значеніе сословій въ обществѣ и государствѣ, но не успѣло провести эти начала во всѣ подробности администраціи. Это было дѣломъ послѣдующихъ мѣръ правительства. Къ чему оно стремилось, — видно между прочимъ изъ Новоторговаго устава, изданнаго вслѣдствіе челобитной торговыхъ людей. Вотъ какія желанія обнаруживаетъ правительство и общество: „Для многихъ волокитъ во во всѣхъ приказѣхъ, купецкихъ людей *пристойно* вѣдать *въ одномъ пристойномъ приказѣ*, гдѣ Великій Государь укажетъ своему Государеву боярину, который бы приказъ былъ купецкимъ людемъ во всѣхъ порубежныхъ городѣхъ и въ иныхъ Государствахъ о проѣздахъ обороною, и во всѣхъ городѣхъ *отъ восводскихъ налогъ* купецкимъ людемъ былъ защитою и управою" (Новоторг. уст. ст. 88). Въ прежнее время, при Иванѣ Грозномъ, „воеводскіе налоги" вызвали бы мѣстное самоуправленіе; теперь для той же цѣли правительство хочетъ передать угнетенное сословіе въ завѣдываніе „особаго приказа". Слѣдовательно, обособленіе вѣдомствъ удовлетворяло идеѣ льготы, подобно прежнимъ уставнымъ и губнымъ граматамъ (въ первое время ихъ существованія). Нельзя ли открыть подобныхъ же началъ въ

Монастырскомъ приказѣ? Что юрисдикція Большого Дворца была основана на этомъ началѣ—не подлежитъ сомнѣнію. Насколько удержалось оно въ новомъ учрежденіи? Кажется на первый разъ, что оно проглядываетъ здѣсь гораздо слабѣе; такъ, *льготность* суда Большого Дворца выражалась въ томъ, что лица подчиненныя его суду, освобождались (хотя и не во всѣхъ отношеніяхъ) отъ областного суда. Напротивъ, съ учрежденіемъ Монастырскаго приказа, въ областяхъ судебная власть воеводъ какъ будто расширяется [1]), хотя и въ ограниченномъ размѣрѣ. Но правительство считало интересы духовенства обезпеченными тѣмъ, что ему дано было особое учрежденіе, которое теперь получило новую организацію [2]). Поэтому, оно считало уже безполезными всѣ прежнія льготы и жалованныя граматы. Но несомнѣнно то, что судъ Монастырскаго приказа былъ судомъ *сословнымъ*, не имѣющимъ ничего общаго съ тою идеей законодательнаго и судебнаго единства, которую, будто бы, проводило *Уложеніе*. Въ этомъ отношеніи Монастырскій приказъ былъ основанъ на весьма древнихъ началахъ нашего законодательства.

Авторъ считаетъ Монастырскій приказъ чѣмъ то чрезвычайно новымъ. По нашему мнѣнію, новымъ можно назвать учрежденіе, которому ввѣрены какіе нибудь новые предметы, или старые на новыхъ началахъ. Предметы вѣдомства Монастырскаго приказа чрезвычайно сложны и запутанны, а главное, соотвѣтствуютъ прежнимъ предметамъ вѣдомства Большого Дворца. Одинъ изъ моихъ уважаемыхъ товарищей, профессоръ Андреевскій, замѣтилъ автору на диспутѣ, что онъ напрасно не разобралъ мнѣнія патріарха Никона о томъ, что Монастырскій приказъ вводилъ что то неслыханное въ прежнее время. Дѣйствительно, при внимательномъ анализѣ XIII гл. *Уложенія*, онъ убѣдился бы, что всѣ статьи ея *старыя*. Къ сожалѣнію, авторъ не разобралъ отношенія Монастырскаго приказа къ Большому Дворцу съ достаточною полнотой и вѣрностью. „Предметъ вѣдомства Монастырскаго приказа по *Уложенію* говоритъ онъ, „судъ во всякихъ истцовыхъ искѣхъ", на митрополитовъ, архіепископовъ, епископовъ, ихъ приказныхъ и дворовыхъ людей, дѣтей боярскихъ и крестьянъ ихъ, на монастыри, на архимандритовъ, игуменовъ, строителей, келарей, казначеевъ, на рядовую братію, монастырскихъ слугъ, крестьянъ, на поповъ и церковный причтъ... Въ этомъ сосредоточеніи, съ одной стороны, оказывается законченность многолѣтней политики московскихъ государей, по которой они стремились подчинить своей непосредственной судебно-

---

[1]) *Улож.* гл. XIII, ст. 3. Мы увидимъ ниже, что и это положеніе не новость.

[2]) *Уложеніе* учредило Монастырскій приказъ только какъ „особое учрежденіе. Прежде онъ дѣйствовалъ какъ часть приказа Большого Дворца, подъ названіемъ приказа переносныхъ дѣлъ, или просто Монастырскаго приказа".

гражданской власти церковныя власти, учрежденія и владѣнія ихъ". Посмотримъ, что говоритъ *Уложеніе*. Глава XIII, ст. 1: на митрополитовъ, и на архіепископовъ, и епископовъ, и на ихъ приказныхъ, и на дворовыхъ людей и т. д., на всѣхъ тѣхъ лицъ, которыя уже перечислены г. Горчаковымъ, *во всякихъ дѣлѣхъ* судъ даванъ въ приказѣ большаго дворца. А нынѣ Государь Царь... указалъ монастырскому приказу быть особно. Итакъ, *Уложеніе* слово въ слово, буква въ букву говоритъ о приказѣ Большого Дворца то, что авторъ говоритъ о *новой* власти Монастырскаго приказа. Авторъ, правда, говоритъ дальше (стр. 70), что „*Уложеніе* не отрицаетъ и не отмѣняетъ прежнихъ законныхъ основаній судебно-гражданской власти духовенства прямыми постановленіями. Между тѣмъ *косвеннымъ образомъ эта власть въ самой основѣ своей уничтожается. Уложеніемъ* установляется особое, *самостоятельное*, *независимое* отъ церкви судебное учрежденіе, которому ввѣряется судебная власть надъ лицами, доселѣ подлежавшими самостоятельному суду церкви. Стало быть,— измѣняется самый принципъ подсудности; прежде была церковно-судебная власть, теперь— государственная, прежде судъ былъ церковный, теперь—государевъ". Мы нарочно выписали это важное мѣсто, ибо оно лучше всего характеризуетъ источникъ научныхъ пріемовъ автора. Прежде всего мы думаемъ, что и приказъ Большого Дворца, о дѣятельности котораго относительно церкви такъ категорически говоритъ *Уложеніе*, также не былъ установленіемъ *зависимымъ* отъ церкви. Далѣе *Уложеніе* не увеличиваетъ числа лицъ, подчиненныхъ свѣтскому суду, и ничего не отнимаетъ отъ церкви. Все, что онъ говоритъ о лицахъ, подчиненныхъ Монастырскому приказу, уже сказано имъ выше, при опредѣленіи сферы вѣдомства Большого Дворца. Лица, подчиненныя Монастырскому приказу, „доселѣ" подчинялись по гражданскимъ дѣламъ не церкви, а Большому Дворцу, откуда и переданы въ Монастырскій приказъ. Стало быть и принципъ подсудности ни прямо, ни косвенно не измѣняется: то, что прежде было государевымъ, остается государевымъ, что было церковнымъ остается церковнымъ. Авторъ на этомъ не останавливается. По его мнѣнію, выраженіе, что Монастырскому приказу предоставляется и „судъ во всякихъ истцовыхъ искѣхъ", означаетъ, что онъ имѣлъ право разбирать иски между духовными, что до тѣхъ поръ считалось вмѣшательствомъ въ дѣла церкви. Откуда это слѣдуетъ? *Уложеніе* ни прямо, ни косвенно объ этомъ не говоритъ; это признаетъ самъ авторъ: „но, говоритъ онъ, изъ его положеній вытекаютъ судебныя права приказа и на дѣла этого рода". Да изъ какихъ же положеній? Гдѣ они? Ужъ если утверждаютъ, что *Уложеніе* заводило такія новости, надо же доказать это не одними словами, а фактами. А фактовъ-то и нѣтъ. „До *Уложенія* высшія ду-

ховныя власти — митрополиты, архіепископы, епископы... подлежали непосредственному суду государя. Судъ бояръ былъ для нихъ униженіемъ. По *Уложенію и они* подчинялись Монастырскому приказу, наравнѣ съ своими крестьянами". Совершенно неправильно! *Уложеніе* прямо перечисляетъ этихъ *высшихъ властей* въ числѣ лицъ, подчиненныхъ суду Большого Дворца. Таковы доказательства г. Горчакова относительно „новыхъ принциповъ" подсудности духовенства въ высшихъ инстанціяхъ. Всѣ они основаны на томъ, что онъ началъ читать 1 статью XIII гл. *Уложенія* не съ начала, а съ середины [1]).

Не больше основательности представляютъ и доказательства относительно проведенія этихъ принциповъ въ низшихъ инстанціяхъ. Во первыхъ, авторъ начинаетъ съ положенія, которое вовсе не относится къ низшимъ инстанціямъ, сравнительно съ Монастырскимъ приказомъ. „*Уложеніе*, говоритъ онъ, представляетъ и указываетъ приказнымъ и дворовымъ людямъ патріарха и архіереевъ, равно монастырскимъ властямъ и крестьянамъ вчинять иски на людей всякихъ чиновъ въ приказахъ, и въ то же время установляетъ давать судъ въ этихъ приказахъ во встрѣчныхъ искахъ" на духовныхъ и ихъ крестьянъ (стр. 71—72). Это означаетъ очень старое положеніе. Если духовенство и его крестьяне имѣли свой судъ сословный, то другіе классы имѣли свои суды, куда духовныя лица и должны были жаловаться на такихъ „всякихъ чиновъ людей". Процессъ, разъ начавшись въ таковомъ приказѣ, здѣсь же долженъ былъ и кончиться, даже въ томъ случаѣ, если на духовнаго былъ поданъ встрѣчный искъ. Если бы *Уложеніе* этого не постановило, тогда, въ случаѣ встрѣчнаго иска, духовное лицо могло бы перенести все дѣло въ свой судъ, Монастырскій приказъ, что было бы противно началамъ правильнаго судопроизводства. Поэтому, ни о какомъ подчиненіи духовенства свѣтскому суду не было здѣсь рѣчи. Далѣе, иски не свыше 20 руб. (а иногда и свыше, см. *Улож*. XIII, ст. 3) отданы въ вѣдомство воеводъ (см. стр. 72, пп. б, г, д). Ничего и тутъ не было новаго. Воеводы издавна имѣли судебную власть надъ духовными лицами. Автору стоило развернуть акты, чтобы убѣдиться въ этомъ. Напримѣръ, въ *Актахъ юридическихъ* (№ 25, 26) помѣщены два судныя дѣла монастырей съ частными лицами, производившіяся воеводами еще въ 1610 и 1613 гг. „Въ столкновеніяхъ лицъ, подвѣдомственныхъ прежде,

---

[1]) Это положительно такъ. На стр. 66 онъ говоритъ, что въ началѣ XIII главы поставлено съ особенною обстановкой имя государя съ титуломъ, и что оно вообще облечено въ особенно торжественную форму. XIII глава начинается со словъ: „На митрополитовъ, и на архіепископовъ" и т. д. безъ всякой торжественной формы. А титулъ государя поставленъ въ серединѣ—и титулъ малый, какой встрѣчается во всѣхъ указахъ, безъ всякой торжественности.

до *Уложенія,* гражданскому суду церкви, продолжаетъ авторъ, съ лицами другихъ вѣдомствъ былъ судъ смѣстный. *Уложеніемъ* онъ совершенно, но не прямо, а косвеннымъ образомъ отмѣняется. *Вмѣсто его* долженъ дѣйствовать воеводскій судъ. Такимъ образомъ духовенству по *Уложенію не предоставлено даже и представительства* въ дѣлахъ, относящихся къ нему, предъ судомъ государственной гражданской власти". Уложенію, ни прямо, ни косвенно, и не нужно было отмѣнять смѣстнаго суда. Онъ уничтожился самъ собой и гораздо раньше *Уложенія.* Смѣстный судъ учреждался не въ видахъ *представительства* лицъ разныхъ вѣдомствъ, по дѣламъ къ нему относящимся. Авторъ, кажется, думаетъ, что духовныя лица являлись на смѣстный судъ въ качествѣ *депутатовъ* отъ своего вѣдомства, какъ это дѣлается теперь. Цѣль смѣстнаго суда была совершенно иная. Онъ учреждался въ томъ случаѣ, когда возникала тяжба между разными лицами, изъ которыхъ одно подлежало суду монастыря, въ силу жалованной граматы, а другое суду намѣстника, и учреждался потому, что и намѣстникъ и монастырскій судья имѣли право на полученіе половины судебныхъ пошлинъ. Поэтому въ жалованныхъ граматахъ постановляется: „а прибыткомъ ся дѣлятъ на полы" (по поламъ). Изъ этого слѣдуетъ, что смѣстный судъ былъ установленіемъ, органически связаннымъ съ эпохой намѣстниковъ и жалованныхъ граматъ. Съ паденіемъ намѣстниковъ и онъ долженъ былъ уничтожиться, ибо воевода бралъ пошлины не на себя, а на царя. Воеводское управленіе не замѣнило смѣстный судъ, а просто сдѣлало его безполезнымъ. Въ этомъ отношеніи *Уложеніе* не установило ничего новаго, такъ какъ не оно установило воеводское управленіе.

Такъ доказываетъ г. Горчаковъ появленіе новыхъ началъ судоустройства и судопроизводства. Нечего и говорить, что этотъ странный способъ доказательства происходитъ отъ того, что онъ вообще не прослѣдилъ, какъ слѣдуетъ, исторіи нашего судопроизводства въ прежнее время. Но какъ бы то ни было, онъ изъ этихъ шаткихъ основаній дѣлаетъ весьма важные выводы. Напримѣръ, по его мнѣнію, „въ учрежденіи Монастырскаго приказа, какъ особаго судебнаго учрежденія, съ легкою перемѣной въ положеніи его открывается весьма важная реформа по отношенію къ духовенству" (стр. 69). То-есть, еще одинъ шагъ впередъ—и церковь совершенно подчинится государству. Но *Уложеніе* не довело до конца этихъ „новыхъ принциповъ". На стр. 73 авторъ говоритъ объ исключеніи, сдѣланномъ для такъ называемой патріаршей области, которая была изъята отъ суда Монастырскаго приказа. „Патріарху оставленъ, по прежнему, судъ надъ разными подчиненными ему лицами... Такое

исключеніе изъ общей подсудности указывало епархіальнымъ архіереямъ на возможность независимости отъ государственнаго суда и было напоминаніемъ прежней самостоятельности церковныхъ властей и учрежденій въ дѣлахъ гражданскихъ". Это обстоятельство ровно ничего не напоминало, кромѣ прежнихъ, старинныхъ правъ патріарха, которыя ничего не имѣли общаго съ правами епархіальныхъ архіереевъ, издавна подчиненныхъ приказу Большого Дворца, а потому имъ ничего напоминать не могли. *Уложеніе* оставляетъ въ силѣ правила, дѣйствовавшія при Михаилѣ Ѳедоровичѣ, но и въ этихъ правилахъ мы не видимъ ничего, что говорило бы о независимости церковныхъ установленій отъ государственнаго суда. Патріаршіе приказы были поставлены на одну степень со свѣтскими приказами, подчинялись боярской думѣ и, наконецъ, состояли не только изъ духовныхъ, но и изъ свѣтскихъ лицъ.

Государство, слѣдовательно, съ полнымъ убѣжденіемъ могло сказать, что оно, учреждая Монастырскій приказъ, не вводило ничего новаго. Оно вносило больше единства и порядка въ судоустройство, но это не была какая нибудь новость принципа, а необходимое улучшеніе въ государственномъ устройствѣ, въ подробностяхъ, а не въ началахъ. То обстоятельство, что Монастырскій приказъ былъ учрежденъ какъ особое установленіе по челобитью разныхъ свѣтскихъ чиновъ, вовсе не важно и не касается никакихъ „принциповъ". Автору извѣстно, что Большой Дворецъ, кромѣ монастырей и ихъ вотчинъ, вѣдалъ еще массу другихъ дѣлъ, былъ заваленъ работой. Нѣтъ ничего удивительнаго, если судъ его по гражданскимъ дѣламъ духовенства отличался „волокитою", общею, впрочемъ, всѣмъ московскимъ приказамъ. Между тѣмъ эти дѣла (а ихъ было много) касались интересовъ не только духовенства, но и лицъ всѣхъ сословій, имѣвшихъ процессы съ монастырями. Поэтому они легко могли пожелать, чтобы для столь важнаго предмета былъ установленъ особый приказъ, гдѣ сократилась бы обыкновенная медленность дѣлопроизводства. Этою причиною происхожденіе Монастырскаго приказа объясняется проще и естественнѣе, чѣмъ всѣми „началами", которыхъ вообще не знало московское правительство, развивавшееся чисто практическимъ путемъ. Но если Московское государство, учреждая Монастырскій приказъ, не вводило ничего новаго, то не было ли въ самомъ духовенствѣ какихъ нибудь новыхъ стремленій, съ которыми не могла ладить дѣятельность Монастырскаго приказа? Дѣйствительно, въ борьбѣ духовенства противъ Монастырскаго приказа проглядываетъ что-то новое, неслыханное и невиданное прежде. Но откуда шло это *новое*, отъ государства, или отъ церкви? Мы не беремся здѣсь рѣшить такой важный и сложный

вопросъ. Позволимъ себѣ только представить нѣсколько соображеній, съ помощію которыхъ можно бы, сколько намъ кажется, поставить вопросъ на надлежащую дорогу. Правительство учреждаетъ Монастырскій приказъ; духовенство, хотя далеко не все, протестуетъ противъ него. Противъ чего оно протестуетъ? Что ему не нравится въ приказѣ?

Самое простое объясненіе этого вопроса, повидимому, заключается въ томъ, что духовенство желало изъять себя и своихъ людей отъ суда государственнаго. Стремленіе это не было новостью. Еще въ 1392 г. митрополитъ Кипріанъ писалъ объ этомъ предметѣ къ Псковичамъ [1]). Онъ стремился обозначить предѣлы судебной власти церкви, хотя и не давалъ ей такого объема, о какомъ послѣ мечталъ патріархъ Никонъ. Онъ говоритъ только о духовныхъ и лицахъ, причисленныхъ къ церковнымъ людямъ. „Да еже что потягло къ которой митропольи или къ епископьи монастыреве, игумены съ черньци, попы, дьяконы и всякъ церковный человѣкъ (мы видѣли выше, какія лица относились къ церковнымъ людямъ), то вси подъ властью, въ послушаньи Святителю: никтоже да не смѣеть ни единъ крестьянинъ... вступатися въ тая дѣла“. Далѣе митрополитъ имѣетъ въ виду только предметы церковнаго суда, въ которые часто вторгались свѣтскія власти Пскова. Во второй граматѣ онъ говоритъ: „что есмь слышалъ, ажь въ Псковѣ міряне судятъ поповъ и казнятъ ихъ *въ церковьныхъ вещьхъ*, ино то есть кромѣ хрестьяньскаго закона: негодится мірянамъ попа ни судити, ни казнити, ни осудити его, ни слова на него не молвити, но кто ихъ ставитъ Святитель, ино тотъ ихъ и судить, и казнить, и учить“. Здѣсь ни слова не говорится о крестьянахъ, живущихъ на церковныхъ земляхъ. Вопросъ объ этихъ земляхъ поставленъ особо отъ вопроса о духовенствѣ и поставленъ далеко не такъ категорически. Слова митрополита по отношенію къ нимъ имѣютъ характеръ совѣта, увѣщанія и не подкрѣпляются „божественными правилами“, какъ постановленія о церковномъ судѣ. Онъ просто говоритъ, что кто вступится въ церковныя села, земли, воды и пошлины, „того не *благословляютъ* (хотя и не запрещаютъ) божественая правила“. Другое мѣсто еще характеристичнѣе: „а въ тѣ бы есте земли не вступалися никто отъ васъ, чтобы церковь Божья *не изобижена была*, занеже въ томъ великъ грѣхъ отъ Бога“. Такія постановленія не могли организовать церковь какъ особую государственную и общественную корпорацію. Мы видѣли выше, что само духовенство стремилось изъ-подъ суда святительскаго къ суду государственному. Изрѣдка только воз-

---

[1]) А. И. I № 7, 9.

вышались голоса противъ такого порядка вещей. Развитіе же свѣтскаго суда насчетъ духовнаго шло безостановочно. Причина этого заключается въ томъ, что само духовенство не выдѣлилось еще изъ общей массы русскаго земства какъ особое сословіе, а потому не имѣло еще никакихъ корпоративныхъ стремленій. Оно охотно подчинялось условіямъ общей гражданской подсудности, обыкновеннымъ государственнымъ судамъ, а на свои духовные суды смотрѣло скорѣе какъ на тягость, чѣмъ какъ на привилегію. Стремленіе обособить духовный судъ выражаютъ болѣе всего высшія духовныя власти, терявшія съ правомъ суда и судебныя пошлины. Низшее духовенство и монастыри, напротивъ, находятъ московскій судъ весьма выгоднымъ для себя. Они готовы, вмѣстѣ съ прочимъ земствомъ, потянуть судомъ и данью „по землѣ и водѣ", имъ также какъ общинамъ выгодно избавиться отъ суда областнаго—будь это судъ намѣстника или епископа. Но мало-по-малу сословное сознаніе духовенства образуется и ростетъ. Обособленіе другихъ классовъ русскаго общества, разрушеніе прежняго земскаго строя, распредѣленіе всѣхъ русскихъ людей „по чинамъ", привели духовенство къ необходимости твердо обозначить свое положеніе въ качествѣ *сословія*. Прежде, опредѣляя права святительскаго суда, можно было основываться исключительно на церковныхъ уставахъ; теперь этого стало недостаточно. Понятіе о духовныхъ должностяхъ не тождественно съ понятіемъ сословія. Сословіе установленіе свѣтское; изъ церковныхъ правилъ нельзя вывести никакихъ сословныхъ опредѣленій. Сословныя права духовенство вездѣ пріобрѣтало путемъ политическимъ, соглашеніемъ, сдѣлками, наконецъ борьбой (напримѣръ, въ Западной Европѣ) съ свѣтскою властью. Другія сословія могли быть у насъ организованы самимъ правительствомъ, ибо они были происхожденія тяглаго, были приписаны къ отправленію извѣстныхъ обязанностей. Духовенство не было и не могло быть тяглымъ сословіемъ. Организація его не могла быть дѣломъ одного государства. Опредѣленіе сословныхъ правъ духовенства во многомъ зависѣло отъ него самого.

Эти стремленія къ сословному обособленію духовенства обнаружились довольно рано; они развиваются рядомъ съ постепеннымъ образованіемъ сословій. Государство работаетъ надъ этимъ вопросомъ такъ же какъ и церковь. Государство могло удовлетворить сословнымъ потребностямъ духовенства только такъ, какъ оно поступило съ другими сословіями; оно могло дать ему особое управленіе и особый судъ—поручить его „одному пристойному приказу". Такъ оно и поступило. Юрисдикція Большого Дворца была отчасти выраженіемъ этой политики. Долгое время она вполнѣ удовлетворяла духовенство. Но оно могло остановиться на такомъ разрѣшеніи во-

проса только временно. Впослѣдствіи оно должно было пойти дальше. Государство дало ему особый судъ. Хорошо! Но какой будетъ этотъ судъ—духовный, или свѣтскій? Государство полагало, что особый свѣтскій судъ вполнѣ достаточенъ для вѣдѣнія духовенства. Оно неуклонно шло по этой дорогѣ. Монастырскій приказъ былъ довершеніемъ старой политики. Партія Никона не могла этимъ удовольствоваться. Благодаря особому суду и управленію, духовенство могло организоваться какъ сословіе въ томъ же смыслѣ, какъ всякое другое свѣтское сословіе. Между тѣмъ духовенство (т.-е. часть его) искало своихъ сословныхъ правъ не только въ свѣтскихъ узаконеніяхъ, но и въ церковныхъ правилахъ, въ правѣ церковномъ. Для полнаго его обособленія, ему нужно было вполнѣ отдѣлаться отъ началъ свѣтской администраціи. *Свой судъ* долженъ былъ быть не только просто *особымъ* судомъ, но и особымъ *духовнымъ* судомъ.

Такое разрѣшеніе вопроса было, конечно, новостью для московскаго правительства. Его практическая и чуждая всякихъ теоретическихъ увлеченій политика не предвидѣла такого исхода. Государство находилось въ полнѣйшемъ замѣшательствѣ, хотя политика Никона подготовлялась давно.

Уже на Стоглавомъ соборѣ видно это стремленіе духовенства. Но оно не отрицало государственнаго суда въ принципѣ. Государевъ судъ былъ высшею инстанціей. Затѣмъ *Стоглавъ* и наказные списки вводятъ въ церковный судъ начала и формы свѣтскаго судопроизводства, въ томъ видѣ, какъ они учреждены *Судебникомъ*. Но Стоглавый соборъ былъ явленіемъ скоропреходящимъ. Начала его не привились, и юрисдикція Большого Дворца развивалась все больше и больше. Въ XVII ст. сословное сознаніе духовенства дошло до своего апогея; соборъ 1667 г. довершилъ организацію духовенства какъ единаго сословія. Разумѣется, и стремленіе опредѣлить свое положеніе въ государствѣ было въ это время сильнѣе чѣмъ когда нибудь. Горячіе приверженцы „особнаго“ положенія церкви отъ государства говорили громко. Стоитъ сравнить спокойный тонъ, напримѣръ, митрополита Кипріана съ рѣчами и писаніями Никона, чтобъ убѣдиться, что рѣчь шла о чемъ-то совершенно новомъ. Никонъ, напримѣръ, перечисливъ всѣ несообразности, по его взгляду, чинимыя Монастырскимъ приказомъ по отношенію къ духовенству, взываетъ: „никогда, никогда, никогда Никонъ ни глаголетъ, ни хочетъ, да что будетъ! Но глаголетъ Никонъ: божественные законы не повелѣваютъ мірскимъ людямъ возложенными Господеви обладати, движимыми и недвижимыми вещьми, ниже судити“ (стр. 93). Не только само духовенство, но и его крестьяне должны выйти изъ-подъ завѣдыванія свѣтской власти, и духовенство, какъ могущественная

корпорація, должно было занять мѣсто въ государствѣ и обществѣ. Правительство не было подготовлено къ такимъ комбинаціямъ. При общемъ броженіи и отсутствіи твердыхъ началъ своей собственной администраціи, оно должно было уступить предъ аргументами духовенства. Въ самомъ дѣлѣ, Никонъ и его партія выставляли общія начала, подкрѣпляли свои требованія принципами церковнаго права, а государство могло противопоставить имъ только практику вѣковую, но только практику, а не общее начало. „Никонъ, говоритъ г. Горчаковъ, былъ осужденъ... но его отзывы послужили поводомъ къ обсужденію вопроса о Монастырскомъ приказѣ и о свѣтской подсудности духовенства на соборѣ 1667 г.“ (стр. 95). Соборъ 1667 г. можно разсматривать какъ продолженіе собора 1666 г., на которомъ былъ осужденъ Никонъ. Онъ установилъ правила, противоположныя не только *Уложенію*, но и всѣмъ древнимъ началамъ. Онъ а) изъялъ отъ гражданскаго и уголовнаго суда все духовенство, b) подчинилъ монастырскихъ слугъ и крестьянъ одному церковному суду.

Итакъ, *новость* мы видимъ не въ Монастырскомъ приказѣ, а въ стремленіяхъ самого духовенства. Самъ авторъ подтверждаетъ наше мнѣніе. „На перемѣну, произведенную соборомъ 1667 г., говоритъ онъ, можно смотрѣть какъ на дѣло церкви. Церковь, повидимому, совершенно опредѣленно обозначила подсудность въ своей области изъятіемъ духовенства отъ государственныхъ судовъ по всѣмъ вообще дѣламъ гражданскимъ. Но, всматриваясь въ историческій ходъ развитія вопроса, невольно видимъ, что государство, по обстоятельствамъ исторіи, сдѣлало уступку церкви“. Совершенно справедливо! Государство сдѣлало уступку, и уступку совершенно для него неожиданную и противорѣчившую всей предшествующей исторіи. Но въ такомъ случаѣ автору и не слѣдовало видѣть въ учрежденіи Монастырскаго приказа какого-то *новаторства*, ибо нововводителемъ въ сущности являлось не государство, а партія патріарха Никона. Если государство дѣлало уступку, то одно изъ двухъ: или оно возвращало церкви то, что издавна принадлежало ей, или отдавало ей то, что издавна принадлежало ему. На основаніи всѣхъ изложенныхъ выше фактовъ, мы предоставляемъ самому читателю судить, какое изъ двухъ предположеній вѣроятнѣе.

Такъ какъ уступка, сдѣланная государствомъ, противорѣчила всѣмъ историческимъ условіямъ и преданіямъ не только свѣтскаго общества, но и самого духовенства, такъ какъ самый протестъ противъ Монастырскаго приказа можно разсматривать какъ дѣло одной лишь партіи, то постановленія собора 1667 г. и не привились къ административной практикѣ. „Едва прошло три года послѣ закрытія собора, говоритъ г. Дмитріевъ, какъ патріархъ Іосифъ, самъ прини-

мавшій въ немъ участіе, долженъ былъ просить царя Алексѣя Михайловича о возобновленіи прежней несудимой граматы, данной еще патріарху Филарету Никитичу, по которой духовенство, въ дѣлахъ между собою, судилось у духовныхъ властей, иски же свои на постороннихъ лицахъ предъявляло *по мѣсту подсудности отвѣтчика*" [1]). Между тѣмъ, въ силу постановленій 1667 г., по дѣламъ мірскихъ людей, допросы производились духовнымъ духовными же судьями, по памятямъ изъ приказовъ, и иски мірянъ на духовенство тоже должны были вчинаться предъ духовными судьями. По отношенію къ крестьянамъ монастырскимъ начала эти привились еще меньше. Наконецъ, администрація вовсе не исполняла правилъ собора, несмотря на частыя подтвержденія какъ духовной, такъ и высшей свѣтской власти. Нельзя видѣть въ этомъ только „злоупотребленія" администраціи. Могла ли она идти противъ вѣками сложившихся убѣжденій общества и самого государства? Духовенство выступило противъ государственной практики во имя общихъ началъ. Въ первое время государство должно было уступить. Но чрезъ нѣсколько времени эти общія начала должны были столкнуться съ болѣе сильными принципами—принципами Петра I, и тогда дѣло получило другой оборотъ. Стоитъ прочесть его духовный регламентъ.

Монастырскій приказъ былъ учрежденъ, такимъ образомъ, для администраціи тѣхъ предметовъ, кои и прежде были въ вѣдѣніи свѣтской власти, и дѣйствовалъ въ томъ объемѣ, какъ до него дѣйствовалъ приказъ Большого Дворца. Предметы эти были разнообразны. Но авторъ, увлекаясь любимой идеей, полагаетъ, что онъ главнымъ образомъ былъ учрежденъ для „разрѣшенія вопроса" о гражданской подсудности духовенства. Думаемъ, что изъ всего предыдущаго ясно слѣдуетъ, что приказъ не имѣлъ надобности „разрѣшать" этотъ вопросъ, такъ какъ „вопросомъ" его сдѣлало не государство, а Никонъ; приказъ просто долженъ былъ вѣдать духовенство судомъ, какъ прежде его вѣдалъ Большой Дворецъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ Монастырскій приказъ изъ Большого Дворца перешли всѣ другія отрасли управленія духовными имуществами. Авторъ останавливается на этихъ вопросахъ. „По *Уложенію*, говоритъ онъ, Монастырскій приказъ является *исключительно* судебнымъ учрежденіемъ. Въ исторіи онъ оказывается и финансовымъ, отчасти административнымъ и даже полицейскимъ учрежденіемъ". Напротивъ, онъ имѣлъ эти функціи не въ силу *исторіи*, то-есть, своего произвола, а въ силу закона, потому что Монастырскій приказъ, въ то время когда онъ былъ еще отдѣленіемъ Большого Дворца, вѣдалъ всѣ эти

---

[1]) Дмитріевъ, *Исторія судебныхъ инстанцій*, стр. 326.

вопросы во всемъ ихъ объемѣ, что и сохранилъ за собой, сдѣлавшись „особнымъ" установленіемъ. Причина же, почему *Уложеніе исключительно* обращаетъ вниманіе на судебную дѣятельность приказа, заключается въ томъ, что оно главнымъ образомъ *судебникъ*, подобно *Судебнику* Іоанна IV, только приняло болѣе пышное названіе. Цѣль его ясно выражается въ самомъ введеніи, гдѣ говорится, что государь повелѣлъ написать *Уложеніе* для того, „что бы Московскаго государства всякихъ чиновъ людемъ, отъ большаго и до меньшаго чину, *судъ и росправа* была во всякихъ дѣлѣхъ всѣмъ ровна". Странно было бы поэтому встрѣтить въ немъ точныя опредѣленія финансовой и административной дѣятельности Монастырскаго приказа. Ему достаточно было сказать, что „Монастырскому приказу быть особо", и каждый понималъ, въ чемъ дѣло. Что его задача не ограничивалась по закону однимъ судомъ, видно изъ того, что когда въ 1667 г. его судебная дѣятельность должна была прекратиться, онъ существовалъ еще 10 лѣтъ и дѣйствовалъ по другимъ оставшимся за нимъ вопросамъ.

Въ 1677 г. Монастырскій приказъ закрытъ. Это совершилось вслѣдствіе весьма лаконическаго указа Ѳедора Алексѣевича, повелѣвшаго Монастырскому приказу передать всѣ свои дѣла въ приказъ Большого Дворца, а сборы въ Новую Четверть. Какія были эти дѣла, вновь поступившія въ приказъ Большого Дворца, какъ дѣйствовалъ онъ по двумъ вопросамъ, которые г. Горчаковъ избралъ предметомъ своего изслѣдованія?

Къ сожалѣнію, онъ избралъ для своего сочиненія не *исторію* юридическихъ отношеній, а исторію установленія, а потому считаетъ себя въ правѣ сдѣлать значительный перерывъ между Монастырскимъ приказомъ XVII вѣка и Монастырскимъ приказомъ Петра Великаго. Это весьма жаль. Онъ пропустилъ чрезвычайно важный моментъ въ нашей исторіи—царствованіе Ѳедора Алексѣевича и первое время царствованія Петра I. Авторъ легко могъ замѣтить, что Монастырскій приказъ самъ по себѣ не былъ особенно важнымъ явленіемъ, что, напротивъ, онъ игралъ незавидную роль подлѣ тѣхъ громадныхъ вопросовъ, которые ему пришлось разрѣшать. Онъ былъ произведеніемъ старой практики, а ему пришлось столкнуться съ новыми требованіями. Что сталось съ этими требованіями въ теченіе 23 лѣтъ, предшествовавшихъ важнѣйшей эпохѣ русской исторіи, реформамъ Петра Великаго?

Перемѣны были чрезвычайно важныя. Реформы, задуманныя соборомъ 1667 г., не удались. Свѣтскіе судьи продолжали судить духовныхъ съ мірянами, съ тою только разницей, что вмѣсто Монастырскаго дѣйствовалъ, напримѣръ, Помѣстный приказъ. Подготовлялось уничтоженіе патріаршества въ Россіи. Наконецъ, при Петрѣ вопросъ

о духовной администраціи получилъ окончательное разрѣшеніе. При немъ снова началъ дѣйствовать Монастырскій приказъ, которому авторъ и посвящаетъ важнѣйшую часть своего изслѣдованія (IV и V главы). Здѣсь онъ подробно указываетъ на всѣ стороны дѣятельности его, на основаніи фактовъ, добросовѣстно собранныхъ имъ въ архивахъ. Но въ чемъ состояла связь *этого* приказа съ прежнимъ? Авторъ полагаетъ, что это было одно и то же учрежденіе. Мы же вполнѣ склоняемся къ мнѣнію профессора Андреевскаго, высказанному имъ на диспутѣ, что между этими приказами ничего общаго, кромѣ названія, не было. Еслибъ авторъ прослѣдилъ перемѣны, совершившіяся въ продолженіе двадцати трехъ лѣтъ послѣ закрытія Монастырскаго приказа, онъ бы самъ, думаю, убѣдился въ этомъ. При учрежденіи второго Монастырскаго приказа, то-есть послѣ смерти послѣдняго патріарха, самый принципъ, опредѣлявшій отношенія государства къ церкви, измѣнился. Тотчасъ послѣ смерти патріарха Андріана, извѣстный Курбатовъ писалъ Государю... „избраніемъ патріарха думаю повременить. Опредѣленіе въ священный чинъ можно поручить хорошему архіерею съ пятью учеными монахами“. Періодъ единоличнаго управленія кончился навсегда; „соборное“ правительство было поставлено подъ ближайшее завѣдываніе сената и государя. Слѣдовательно, разница была большая. Старый Монастырскій приказъ былъ продуктомъ вѣковой практики московскаго правительства и соотвѣтствовалъ тогдашнимъ отношеніямъ церкви и государства. Монастырскій приказъ временъ Петра I удовлетворялъ новымъ потребностямъ государства и соотвѣтствовалъ видоизмѣнившимся отношеніямъ церкви и государства. Въ подробностяхъ онъ также отличается отъ прежняго приказа. Прежній приказъ не касался патріаршей области. Напротивъ, указъ, учреждавшій Московскій приказъ 1701 года, повелѣвалъ: „Домъ святѣйшаго патріарха и домыжь архіерейскіе и монастырскія дѣла вѣдать боярину Ивану Алексѣевичу Мусину-Пушкину, а съ нимъ у тѣхъ дѣлъ быть дьяку Ефиму Зотову, и сидѣть на Патріаршемъ дворѣ въ палатахъ, гдѣ былъ Патріаршій Разрядъ, а писать Монастырскимъ приказомъ, а въ приказѣ Большого Дворца монастырскихъ дѣлъ не вѣдать и прежнія дѣла отослать въ тотъ же приказъ“. Новому Монастырскому приказу поручались, слѣдовательно, не только предметы, вѣдавшіеся въ Большомъ Дворцѣ, но и тѣ, кои вѣдались въ патріаршихъ приказахъ. Дѣло приняло дѣйствительно новый оборотъ. Сообразно этому, и самая дѣятельность новаго приказа мало имѣетъ сходства съ дѣятельностью прежняго. Прежній приказъ не имѣлъ никакихъ стремленій къ секуляризаціи духовныхъ имуществъ, хотя и имѣлъ надъ ними право контроля. Одною изъ главнѣйшихъ цѣлей Петровскаго приказа была именно секуляриза-

ція духовныхъ имуществъ. Для чего Петру нужны были церковныя имущества, лучше всего можно объяснить словами самого автора. „Государственныхъ нуждъ въ концѣ XVII вѣка, которыя могли бы покрыться доходами съ церковныхъ имуществъ, было очень довольно. Однѣ войны, которыхъ, по словамъ Петра, „артеріи—деньги", требовали много расходовъ; для покрытія же ихъ въ казнѣ денегъ было „недостаточно". Да и не для одной войны нужны были средства.

Доходы съ церковныхъ имуществъ служили важнымъ подспорьемъ для всѣхъ реформъ Петра Великаго. Далѣе Монастырскій приказъ XVII вѣка не касался такихъ подробностей духовной администраціи, какъ приказъ Петра I (см. стр. 169 и слѣд.), не имѣлъ такихъ обязанностей по отношенію къ школамъ, типографіямъ, благотворительнымъ заведеніямъ, какъ послѣдній. Словомъ, можно до мельчайшихъ подробностей, и опять таки благодаря IV и V главамъ, прослѣдить, въ чемъ заключается коренная разница между этими двумя приказами, носившими одно и то же названіе.

Мы указали серьезные, по нашему мнѣнію, недостатки труда г. Горчакова. Мы указали на нихъ съ полною откровенностью именно потому, что общее впечатлѣніе, сдѣланное на насъ его книгой, весьма хорошо. Можно надѣяться, что при трудолюбіи, добросовѣстности и талантѣ автора, съ расширеніемъ его знакомства съ юридическими науками, его послѣдующія изслѣдованія о церковномъ правѣ въ періодъ патріаршій явятся дѣйствительно *историко-юридическими* сочиненіями. Но и въ настоящемъ своемъ видѣ *Монастырскій приказъ* составляетъ полезное пріобрѣтеніе для нашей ученой литературы.

Конецъ I-го тома.



ОГЛАВЛЕНІЕ.





